

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LE SERVICE

DES

POSTES, TÉLÉGRAPHES & TÉLÉPHONES

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 26 novembre 1903, à 2 heures

PAR

PIERRE PRADELLE

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1903

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER (E.), C. ✱, C. ✱, I. ✱, Doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, I. ✱, professeur honoraire.

GARRAUD, I. ✱, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✱, professeur de Droit romain.

FLURER, I. ✱, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

THALLER, I. ✱, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✱, professeur honoraire.

COHENDY, ✱, I. ✱, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), A. ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✱, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, A. ✱, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, A. ✱, professeur d'Histoire du Droit public.

JOSSERAND, A. ✱, professeur de Droit civil.

BROUILHET, A. ✱, agrégé (Sciences économiques).

HUVELIN, agrégé (Histoire du Droit).

LÉVY, agrégé (Droit privé et Droit criminel).

GONNARD, agrégé (Sciences économiques).

CAILLEMER (Robert), chargé de cours (Histoire du Droit).

BECQ (J.), I. ✱, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

Président : M. BOUVIER, *professeur.*

Suffragants : { MM. LAMEIRE, *professeur.*
BROUILHET, *agrégé.*

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LE SERVICE
DES
POSTES, TÉLÉGRAPHES & TÉLÉPHONES
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 26 novembre 1903, à 2 heures

PAR

PIERRE PRADELLE



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1903



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE SERVICE
DES
POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES
EN FRANCE

INTRODUCTION

Cette étude a pour but de rechercher quelle est l'organisation du service postal dans l'état actuel de la législation et de la pratique française, et notamment quelle est la place dévolue aux produits de l'industrie publique des correspondances dans les revenus publics.

Le problème est de ceux qui intéressent le plus immédiatement à une époque où pour les relations familiales, pour les rapports commerciaux, on a de plus en plus recours au merveilleux instrument de communication qu'est la poste.

Suivant, en effet, que ces produits rentreront dans la catégorie des revenus publics destinés à couvrir les frais des services généraux rendus par l'Etat ou qu'ils se rangeront parmi les recettes représentant la rémunération d'un service spécial, le service public des postes,

télégraphes et téléphones, changera de caractère : dans le premier cas, le monopole sera fiscal et devra tendre à donner à l'Etat des bénéfices ; dans le second, son exploitation s'effectuera au prix de revient.

Nous nous proposons d'examiner dans une première partie l'évolution historique de la poste ; dans une seconde partie, nous étudierons l'exploitation par monopole de l'Etat ; nous nous demanderons quelle place revient aux produits postaux dans les revenus de l'Etat.

La tarification du service postal, les résultats pratiques financiers de l'exploitation postale formeront aussi une partie de notre étude.

Nous aurons à déterminer encore l'étendue du monopole de l'Etat ; à exposer les tendances actuelles de la législation française vis-à-vis du service postal.

Enfin nous parlerons des réformes possibles.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

D'après le titre même de ce travail, nous devons exposer l'organisation postale en France. Il y a cependant intérêt à rechercher ce qu'ont été les Postes avant l'existence de l'Etat français, et, c'est pourquoi, dans un premier chapitre qui servira en quelque sorte de préface à *l'histoire des Postes en France*, nous dirons quelques mots des Postes dans l'antiquité et au début du Moyen Age. L'organisation rudimentaire encore, due à Charlemagne, ne peut pas rentrer dans l'histoire des Postes françaises : la France n'existant pas encore à cette époque.

L'histoire des Postes françaises ne commence vraiment qu'avec les Messagers de l'Université de Paris.

CHAPITRE PREMIER

ANTIQUITÉ ET DÉBUT DU MOYEN AGE.

L'évolution historique de la Poste est étroitement liée à l'évolution de la civilisation. Aux époques barbares, alors que les peuplades, vivant à l'état nomade, n'avaient entr'elles aucunes relations, le besoin d'une organisation postale ne s'était nullement fait sentir. Mais, à mesure que ces peuples primitifs disparaissent pour faire place à l'Etat mieux organisé, il devient indispensable de créer des moyens de communications entre Etats et entre individus pour conserver les relations nées de la politique ou de l'activité commerciale. C'est tout naturellement que s'est formée l'institution, qu'aujourd'hui encore nous appelons la Poste (1), aussi n'est-il point

(1) Poste vient de *posta* (basse latinité), contraction pour *posita* de *ponere*, mot dont on s'est servi pour désigner les relais qu'on plaçait de distance en distance sur les routes suivies par les courriers. Le mot *posta* ou *posita* n'a jamais toutefois été employé par les auteurs latins dans le sens tout particulier que nous attribuons à son dérivé. Les Romains connaissaient la Poste, mais ils l'appelaient d'un autre nom : *cursus publicus*, la course publique. A peine trouve-t-on le mot *posta* avec la signification de *relais* dans quelques documents du moyen age. — Le substantif *Poste* ne se rencontre pas dans l'Edit de Louis XI établissant des relais pour les courriers royaux. On le trouve pour la première fois dans les « Mémoires » de Commynes et dans un Edit de Charles VIII qui porte la

surprenant d'en trouver des traces chez presque tous les peuples de l'antiquité. Mais, tandis que de nos jours le rôle principal de la Poste est de répondre à la satisfaction des besoins économiques, il apparaît que dans l'antiquité la Poste fut organisée surtout comme moyen de gouvernement.

Les Postes chez les Perses.

D'après Xénophon (1), Cyrus, dans le but d'assurer le gouvernement de son Empire, avait établi des courriers à des stations distantes les unes des autres d'une journée de marche, pour porter les ordres et transmettre les nouvelles.

Une telle organisation, connue sous le nom d'*angaries* (2), était exclusivement réservée au service de l'Etat qui trouvait en elle le moyen d'être rapidement informé de tout événement important survenu dans les contrées les plus éloignées. Quant aux particuliers, il est difficile de savoir de quelle utilité était pour eux cette poste d'Etat primitive. Il est toutefois permis de penser que les messagers privés et les voyageurs pouvaient profiter de l'asile offert par les stations (3).

Xerxès, à en croire Hérodote, fut un des succes-

date du 27 janvier 1487. — Quoi qu'il en soit, il est certain que le mot *Poste* au féminin singulier servit d'abord à désigner un relais de chevaux.

(1) Xénophon, *Cyropédie*, VIII, 6.

(2) Ἀγγαριον, service de courriers; αγγαρος courrier.

(3) A. de Rothschild, *Histoire de la poste aux lettres*.

seurs de Cyrus qui profitèrent le plus de l'institution des courriers : « Rien de si prompt parmi les mortels que ces courriers, dit cet historien. Voici en quoi consiste cette invention : Autant il y a de journées d'un lieu à un autre, autant il y a de postes avec un homme et des chevaux tout prêts à partir. Ni la neige, ni la chaleur, ni la nuit, ne doivent empêcher les courriers de remplir leur office et de le faire avec toute la célérité possible. Le premier courrier remet ses dépêches au second, celui-ci au troisième. Ces ordres, passant ainsi de l'un à l'autre, rappellent quelque peu la fête des Lampes où le flambeau passe de main en main lors des fêtes de Vulcain » (1).

Les Postes chez les Grecs.

Aucun document ne mentionne une organisation postale chez les Grecs analogue à celle des Perses. En Grèce, on vit surtout de la vie de la cité ; chacune des petites républiques qui s'étendaient sur le territoire se suffit à elle-même. Ce n'est qu'accidentellement que des messages devaient être expédiés ; et chaque Etat avait dans ce but des messagers particuliers. C'étaient des fonctionnaires aux ordres de l'administration de la cité ; exclusivement chargés du transport des dépêches relatives au service du gouvernement :

« Les Ephores de Sparte, nous dit Hérodote, com-

(1) Hérodote, *De Uraniâ*, VIII.

municipaient avec les rois et les généraux en campagne au moyen de la scytala, bâton entouré d'une bande de cuir sur laquelle ils écrivaient leurs ordres. Cette bande déroulée ne présentait que des caractères sans suite, mais le général en retrouvait l'ordre au moyen d'une scytala semblable qu'il portait avec lui » (1).

Plus tard, il est probable que Philippe, roi de Macédoine, si bien renseigné, suivant Démosthène, de ce qui se passait en Grèce et surtout Alexandre, eurent à leur disposition un service de Postes régulièrement organisé, analogue à celui des Perses.

Quant aux particuliers, ils faisaient appel soit à leurs amis, soit à des exprès, soit à leurs esclaves pour envoyer leurs lettres. Grâce, d'ailleurs, à un mouvement commercial très actif, les moyens de communication étaient suffisants, tant par terre que par mer, pour faciliter les relations de ville à ville (2).

Les Postes romaines.

Tandis que la civilisation grecque était concentrée sur un territoire très restreint, la civilisation romaine ayant franchi les portes de Rome s'étendit sur toute l'Italie d'abord, puis sur la plupart des peuples de l'Europe. Pour conserver et affermir leur pouvoir, les Romains comprirent la nécessité de créer des moyens de communication en ouvrant de grands chemins et en

(1) Hérodote.

(2) Nicolas de la Mare, *Traité de la police*, p. 532 (Paris, 1738).

organisant des postes . C'est, d'après un passage de Tite-Live, du temps de la République, que daterait l'apparition des postes à Rome (1). Mais Auguste est généralement considéré comme le véritable fondateur des postes romaines. Il aurait au moins généralisé, d'après le baron Ernouf (2), l'usage des *statores* dont parle Cicéron dans ses lettres, en même temps qu'il construisait les chaussées pavées et traçait des routes nouvelles qu'il divisait en distances égales appelées *millas*.

Des colonnes de pierre (*milliaires*) indiquaient les distances dont le point de départ était le *milliaire doré*, élevé au milieu du Forum près du temple de Saturne.

« Voulant, dit Suétone, faire parvenir avec plus de célérité ses ordres dans chaque province et se faire rapporter aussi promptement ce qui s'y passait, Auguste échelonna à de petites distances, sur les routes militaires, d'abord des postes de coureurs et plus tard des chariots (*vehicula*). Il eut ainsi chaque province sous la main. »

Ce passage nous permet donc de croire qu'Auguste donna le premier une forme assurée aux postes romaines en créant le *cursus publicus*, sorte de poste d'Etat dont l'organisation était la suivante :

Sur toutes les grandes voies s'échelonnaient des constructions, *stationes* ou *positiones*. Elles se divisaient

(1) Tite-Live, liv. II, 5.

(2) *Revue contemporaine*, mars 1863. L'Administration des postes en France, son histoire, sa situation actuelle.

en trois catégories : 1° *civitates*, où il y avait toujours 40 chevaux et des magasins de fourrages ; 2° *mutationes* relais, où étaient des chevaux de poste, appelés *agminales*, et conduits par des postillons, *veredarii* (1). Des *statores* étaient préposés à la garde de ces établissements ; 3° il y avait enfin les *mansiones*, hôtelleries, pourvues d'effets d'équipement et de vivre pour les armées (2).

Ce service tout entier entre les mains de l'empereur n'était à l'usage du public que dans des limites très restreintes, après l'obtention de lettres particulières nommées *litteræ evectionis* (3), délivrées par l'empereur ou le préfet du prétoire.

Il était défendu, sous peine de la vie, de fournir des chevaux de poste à quiconque n'était pas muni de ces passeports. Pline le Jeune (4) nous dit dans une de ses lettres, qu'il s'estima fort heureux d'obtenir son pardon pour avoir mis une de ces lettres d'*evection* à la disposition de sa femme pour se faire transporter auprès d'une parente malade.

L'institution des postes à Rome n'était donc qu'un instrument de gouvernement et les simples particuliers,

(1) De la Mare, *op. cit.*, t. IV, liv. VI, tit. XIV, p. 552 dit : Le char le plus en usage pour la poste se nommait *Rheda*, d'où les chevaux ont été nommés *veredi*, *a vehendâ rhedâ*, et les postillons *veredarîi*.

(2) Batissier, *Histoire de l'Art monumental*.

(3) De *evehere*, se faire porter.

(4) Pline, *Epistola*, IX.

pour faire parvenir leurs lettres, étaient, comme les Grecs, obligés d'avoir recours soit à des messagers, soit à un ami, soit à des esclaves ; aussi trouvons-nous chez les auteurs latins des passages nombreux dans leurs écrits signalant des retards (1).

Les postes publiques n'étaient donc d'aucune utilité pour les particuliers qui cependant supportaient de lourds impôts pour leur fonctionnement (2).

Le service postal fut disloqué à Rome pendant la période anarchique du ^{III}^e siècle, puis restauré sous Dioclétien et continué sous le Bas-Empire, avec bien des vicissitudes.

Début du moyen âge

La *cursus publicus* avait disparu en même temps que les autres institutions romaines, à la chute de l'Empire. Mais en Gaule, même après la disparition de l'Empire, nous trouvons les traces d'une organisation postale que César au moment de sa conquête avait signalée déjà dans ses *Commentaires* (3). Suivant, en effet, un passage de Grégoire de Tours, nous savons que Childe-

(1) Sénèque, *Epistola*, L ; Pline, *Epistola*, IX.

(2) Belloc, *Les Postes françaises*, « Avant-propos », p. xix.

(3) César, *Commentaires*, liv. VII, ch. ix : « Des coureurs étaient placés de distance en distance ; l'un courait à l'autre de toutes ses forces, le second portait immédiatement le message reçu avec la même vitesse et ainsi de suite jusqu'au dernier. Les nouvelles ou les ordres étaient transmis d'un point à un autre avec une telle rapidité que ce qui fut fait à Genabum (Orléans) fut connu le même jour chez les Arvernes (Auvergne).

bert II voulant se rendre maître du duc Rauching, envoya de ses fidèles sujets porteurs de lettres et munis de l'autorisation de se servir *des chevaux publics* pour s'emparer du duc (1). La poste en Gaule, comme à Rome, constituait donc un instrument de gouvernement. Ce caractère, Charlemagne l'accentuera encore, ainsi que nous le montre l'histoire de son règne.

Charlemagne, après avoir soumis l'Italie, l'Allemagne et une partie de l'Espagne, en 807, créa trois postes publiques sur les trois routes allant d'Auxerre vers ces provinces (2). Suivant l'exemple d'Auguste et voulant être lui-même l'âme de l'administration de son vaste Empire il ouvrit des routes nouvelles, restaura les voies militaires romaines afin de transmettre ses ordres avec rapidité et sécurité. Un de ses capitulaires notamment, ordonne aux seigneurs prenant péage *de garantir la sûreté des routes depuis le soleil levant jusqu'au soleil couchant* (3). Et afin que ses ordres ne fussent point transgressés, il substitua aux anciens agents de son administration (les ducs, les comtes, les viguiers), des représentants directs appelés *missi dominici*. Ces commissaires royaux étaient investis de pleins pouvoirs, leur donnant le privilège de contrôler l'administration et de statuer comme le roi qu'ils informaient de tout.

Malgré cette institution, rouage d'un pouvoir central

(1) Grégoire de Tours, liv. IV.

(2) Belloc, *op. cit.*, p. 2.

(3) Duruy, *Histoire de France*.

vigoureux, la société s'organisait et s'administrait elle-même sous la multitude des petits pouvoirs rigoureusement localisés qui s'étaient constitués. Les lenteurs et les difficultés des communications sont encore immenses, et l'embryon d'organisation postale créé par Charlemagne périra dans les troubles de la féodalité.

La période qui suivit la mort de Charlemagne ne vit point réapparaître l'institution des postes. « Le morcellement de l'héritage carlovingien, les invasions barbares et l'établissement de la féodalité, dit le baron Ernouf, firent disparaître toute relation intime et habituelle entre les divers territoires, un moment reliés en un seul tout par un prodigieux effort de génie. Les communications devinrent de plus en plus rares et accidentelles, souvent tout à fait impossibles. Dans cette situation étrange, où la guerre était devenue l'état normal, les régions les plus ouvertes devenaient naturellement les plus dangereuses ; les grandes routes n'étaient plus que de larges brèches ouvertes à la destruction... » (1). Dans un tel état de choses, le roi, revêtu d'une autorité purement nominale, ayant des luttes perpétuelles à soutenir contre ses vassaux ne pouvait point penser à faire revivre l'institution des postes. Pourquoi d'ailleurs cet instrument d'autorité en un temps où la notion de l'Etat s'est profondément altérée, où tout gravite dans l'orbite du groupe féodal organisé pour se

(1) Baron Ernouf, *Revue contemporaine*, numéro du 15 mars 1863.

suffire à lui-même ? « Si dans cet intervalle, dit encore le baron Ernouf, quelques grands vassaux se trouvaient désignés dans des chartes sous l'ancien nom de *veredarii*, il ne faut voir dans ce titre qu'une fonction accidentelle. »

CHAPITRE II

LES DÉBUTS DU SERVICE POSTAL EN FRANCE.

SECTION I. — Moyen âge.

Avant que les rois n'aient tenté en France de reprendre en la perfectionnant l'œuvre de Charlemagne, les particuliers correspondirent entre eux par l'entreprise des messagers que l'Université de Paris envoyait dans les plus importantes villes du royaume.

Des relations subsistent aussi grâce aux ordres monastiques (1) et à certaines corporations d'ouvriers nomades, comme celle des bouchers en Allemagne qui se chargeaient du transport des correspondances (2).

De toutes ces corporations, celle des messagers de l'Université de Paris contribua le plus à introduire en France un système postal tel que nous le concevons aujourd'hui. Ayant su faire affluer vers elle les étudiants de toute nationalité, l'Université devait leur procurer

(1) « L'abbaye des Bénédictins de Cluny fondée en 910 avait des messagers à cheval allant d'un côté jusqu'au cœur de l'Espagne et de l'autre jusqu'aux frontières de la Hongrie et de la Pologne. De même l'Ordre de Citeaux, était en relation directe avec ses succursales disséminées sur toutes les parties de l'Europe. » Belloc, *op. cit.*, p. 6.

(2) Rau, *Histoire universelle*, t. IV. Ces postes étaient appelées : *Metzgerposten*.

les moyens de rester en relations avec leurs familles.

S'étant fait octroyer dans ce but des privilèges par le pouvoir royal, il fut permis à l'Université d'organiser un service de messagers qui se chargeaient des lettres remises par les écoliers et rapportaient les réponses avec l'argent, les hardes et les paquets que leurs parents leur adressaient à Paris (1). Ces messagers, appelés *petits messagers* ou *messagers volants*, étaient nommés par les étudiants tandis que les souverains les prenaient sous leur protection. Une ordonnance de Philippe-le-Bel contient la première mention des messagers de l'Université (Ord. de 1297) ; elle fut suivie d'une ordonnance de Louis X le Hutin en 1315 (2), confirmant tous les privilèges accordés à l'Université par ses prédécesseurs.

L'Université avait agréé aussi une autre catégorie de messagers ayant le titre de *Grands Messagers*, « établis pour le service exclusif des maîtres et des écoliers : on les choisissait parmi les notables bourgeois de Paris les plus solvables, afin qu'ils fussent plus en état de venir en aide aux écoliers dont ils étaient les correspondants » (3). Ces derniers n'avaient point à sortir de Paris pour remplir leurs fonctions très recherchées pour les nombreux privilèges qui y étaient attachés.

Dans les années qui suivirent, le monopole de l'Uni-

(1) Belloc, *op. cit.*, p. 8.

(2) Crevier, *Histoire de l'Université*, t. II, p. 155.

(3) Belloc, *op. cit.*, p. 9.

versité d'abord désintéressé ne tarda pas à prendre un caractère lucratif. Les petits messagers, primitivement affectés au seul service des étudiants, élargirent le cercle de leurs attributions en prenant toutes les lettres qu'on leur donnait sur leur passage soit pour le lieu de leur destination, soit pour des points intermédiaires.

La royauté ne put laisser se constituer ainsi un service occulte de poste publique et Louis XI commença la série des mesures destinées à amoindrir les privilèges et franchises des messagers de l'Université, en organisant un service des postes gouvernementales. La concurrence souleva des démêlés nombreux d'autant plus vifs que les moyens de communication se perfectionnaient et que le chiffre des correspondances s'accroissait grâce à l'invention de l'imprimerie.

Les dispositions bienveillantes de François I^{er} (1), les faveurs d'Henri IV (2) à l'égard des messagers de l'Université ne firent que retarder leur disparition.

Sous Louis XIII et Richelieu nous assistons à des conflits incessants, lutte inégale entre l'Etat et l'Université qui finit par succomber le 17 avril 1719, époque où l'on réunit les messageries de l'Université à la Ferme générale des Postes. En compensation, il lui fut versé une indemnité égale au vingt-huitième du bail de la Ferme des Postes (3).

(1) Lettres patentes d'avril 1545.

(2) Déclaration du 9 août 1598.

(3) « Les lettres patentes du 14 avril 1719 furent confirmées par

SECTION II. — Monarchie absolue. — La poste
sous Louis XI.

C'est au xv^e siècle, sous le règne de Louis XI, que se place l'organisation d'un véritable service des postes, image grossière, il est vrai, de celui que nous possédons aujourd'hui, mais dont il fut le point de départ. L'origine de l'institution est dans l'édit de Luxies, près de Doullens, en date du 19 juin 1464, créant un service de poste régulier.

Sur les grandes routes du royaume furent établis des relais de quatre en quatre lieues et chacun de ces relais dut avoir au moins quatre ou cinq chevaux de légère taille propres à courir le galop durant le chemin de leur traite (art. 2). Le personnel fut composé : de maîtres coureurs ou chevaucheurs, plus tard appelés maîtres de poste, préposés à la gestion des relais et chargés de la conduite des courriers royaux moyennant dix sols par quatre lieues et par cheval ; de commis chargés de la surveillance du service ; d'un conseiller grand-maître des coureurs de France, attaché à la personne du roi et placé à la tête de l'institution (art. 2). L'article 8 contient l'organisation d'un contrôle pour permettre de constater les retards qui pourraient survenir dans l'expédition des paquets.

un arrêt du conseil en date du 15 mars 1720, qui fixa à 125.528 livres 18 sols 4 deniers, l'indemnité à payer à l'Université. » Belloc, *op. cit.*, p. 160.

Ainsi, par son organisation même, le service créé par Louis XI ressemblait bien plus au *cursus publicus* établi à Rome qu'à la poste moderne, et tandis que la poste de l'Université se proposait avant tout un but d'ordre économique, l'institution de Louis XI revêtait un caractère d'ordre purement politique : elle était par dessus tout un moyen de gouvernement.

L'édit de 1464 dévoile, en effet, dès son article 1^{er}, ainsi conçu, qu'il n'entraîne nullement dans l'esprit du roi d'organiser un service public, à l'usage des particuliers :

« Le dit seigneur et roy ayant mis en délibération avec les seigneurs de son conseil qu'il est moult nécessaire et important à ses affaires et à son estat de sçavoir diligemment nouvelles de tout costez et y faire quand bon luy semblera sçavoir des siennes... »

L'article 9 accorde au souverain seul l'usage des postes ; il fait défense aux maîtres-coureurs « de bailler aucuns chevaux à qui que ce soit et de quelque qualité qu'il puisse estre sans le mandement du Roy et du Grand Maître des coureurs de France, à peine de la vie ». Cette rigoureuse sévérité est expliquée par la fin de ce même article où ressortent très clairement le caractère et le but de la poste créée par Louis XI. « D'autant que ledit seigneur ne veut et n'entend que la commodité dudit establissement ne soit pour autre que pour son service, considéré les inconvénients qui peuvent survenir à ses affaires si les dits chevaux servent à tou-

tes personnes indifféremment sans son sceau ou du dit Grand Maître des coureurs de France. »

L'article 10 s'empresse d'apporter un tempérament à cette sévère interdiction en faveur de « nostre très saint père le pape et princes étrangers avec lesquels Sa Majesté a amitié et alliance », à qui il est permis « si bon leur semble d'user de la liberté du dit établissement, en payant raisonnablement et obéissant aux ordonnances contenues ». « Mais, ajoute l'article 11, pour éviter les fraudes que pourraient commettre les courriers et messagers allants et venants », il leur est défendu de s'écarter des routes de poste et de passer par « chemins obliques ».

L'esprit soupçonneux de Louis XI lui fit pousser la prudence jusqu'à ordonner la visite des courriers et messagers pour s'assurer qu'ils n'étaient point chargés de correspondances contenant quelque chose de contraire au service du Roi.

« Seront lesdits courriers et messagers visités par les dits commis dudit Grand Maître auxquels ils seront tenus d'exhiber leurs lettres et argent pour connoistre s'il n'y a rien qui porte préjudice au service du Roy, et qui contrevienne à ses édits et ordonnances, dont le dit commis sera bien instruit pour y rendre son devoir, et pour ce luy sera donné par ledit Grand Maître des coureurs de France plein et entier pouvoir de ce faire, en vertu de celuy qui luy sera attribué par la présente institution et par ses lettres de commission qui luy en seront expédiées » (art. 13).

Cet article porte à penser que les messagers royaux devaient avoir l'habitude de se charger de correspondances privées. Antérieurement à Louis XI, il existait des coureurs royaux (ordonnances de saint Louis du 13 décembre 1254, de Philippe le Long du 21 février 1318) ; Louis XI leur donna une organisation régulière et définitive, et, n'ignorant pas que à l'occasion ils transporteraient les correspondances des particuliers, il institua le premier *Cabinet noir* dont le fonctionnement précéda l'existence de la poste elle-même.

Par l'article 19, le secret professionnel est prescrit aux agents du grand maître, et l'article 21 leur impose la formalité du serment.

L'article 27 donnant naissance aux *franchises* est ainsi conçu :

« Quant aux paquets envoyez par le dit seigneur, ou qui lui seront adressez, les dits ministres-coureurs seront tenus de les porter en personne sans aucun délai, de l'un à l'autre avec la cotte ci-mentionnée, sans en prendre aucun payement ; ainsi se contenteront des droits et gages qui leur seront attribuez. »

Tel est cet édit (1), exclusivement consacré à satis-

(1) Une médaille en bronze fut frappée pour perpétuer le souvenir d'un événement si remarquable. Elle est ainsi décrite par Lequien de la Neufville :

« Le côté de la tête représente le Roy Louis XI, vêtu fort modestement, avec un petit chapeau orné d'une simple couronne au lieu de cordon. On y lit cette légende :

Ludovicus XI, D. Gra. Francor. Rex christianiss.

Au revers, on voit deux courriers en position de retour ; leurs

faire la politique à la fois ambitieuse et prudente du roi Louis XI qui trouva dans la poste un des moyens les plus propres à réaliser la « grande œuvre de concentration et d'unification territoriale commencée par Hugues Capet » (1).

Longtemps l'institution des postes ne dépassa pas les limites étroites que le roi Louis XI lui avait tracées, empêchant les particuliers de bénéficier, pour leurs relations, du service des agents royaux. Mais ainsi que nous avons vu les messagers de l'Université étendre d'eux-mêmes leur privilège au transport des lettres particulières, nous constatons une tendance analogue chez les courriers du roi, l'usage s'établit bientôt en effet de les charger des lettres de correspondances privées. Ce ne fut d'abord que par simple tolérance et le transport des correspondances privées ne constituait qu'un objet accessoire du service des postes, il n'y avait ni départ à jours fixes, ni tarif légal : le prix étant inscrit par l'envoyeur lui-même sur sa lettre. Cet état de choses, dépourvu de tout caractère de légalité, subsista jusqu'à l'édit de novembre 1576 rendu par Henri III, permettant aux particuliers de bénéficier du service

chevaux sont au galop. Celui qui devance l'autre porte une espèce de malle en croupe et doit être regardé comme le postillon. On lit ce vers à la légende :

Qui pebicus volucres ante irent cursibus auras, c'est-à-dire ceux qui iroient plus vite que les oiseaux et que le vent. A l'exergue on lit : *decursio*. » Lequien de la Neufville, *Usage des postes chez les anciens et les modernes*, Paris, 1730.

(1) Belloc, *op. cit.*, p. 24.

postal. Cet édit prescrit, en effet, qu'à l'avenir les messagers partiront et retourneront à jour fixe et se chargeront des « lettres missives et autres papiers, marchandises, or et argent et toutes autres choses qui leur sont remises pour autres personnes ». Ces dispositions apportaient une amélioration notable au service postal mis officiellement pour la première fois à la disposition des particuliers. L'édit de 1576 présente un nouvel intérêt au point de vue du tarif de la taxe des lettres qu'il fixe d'une façon uniforme quelle que fut la distance dans le ressort d'un même Parlement (1). C'est le principe sur lequel est assis aujourd'hui notre tarif postal.

A partir de cette époque, l'organisation postale, jadis informe et rudimentaire, est vraiment créée, elle fonctionne à l'état de monopole, et sans être encore pourvue du caractère de service public elle est chaque jour dotée d'améliorations nouvelles. Cette impulsion dans la voie du progrès, Henri IV la rendit plus vive encore en faisant revivre l'institution des relais dont les anciens établissements avaient sombré durant les guerres de religion. Ce fut surtout dans l'intérêt des agriculteurs qu'il organisa des relais de chevaux sur tous les grands chemins du royaume. Le titre de l'édit du 8 mai 1597 indique bien le but de la création : servir

(1) La taxe des lettres missives dans le ressort de chaque Parlement fut ainsi fixée : 10 deniers tournois par chaque lettre y compris le port de la réponse, 15 deniers tournois pour un paquet de 3 ou 4 lettres missives, 20 deniers tournois pour un paquet de lettres pesant une once ou plus.

non seulement l'intérêt du roi mais aussi l'intérêt du public par la mise à sa disposition de la poste aux chevaux : « Édit du Roy pour l'établissement des relais de chevaux de louage, de traite en traite, sur les grands chemins, traverses et le long des rivières, pour servir à voïager, porter malles et toutes sortes de bagages, comme aussi pour servir au tirage des voitures, par eau et culture des terres, avec création de deux généraux des Postes. »

Mais des considérations d'ordre purement politique amenèrent bientôt la suppression de l'institution :

« La connaissance de ce qui allait et venait de la part des étrangers en notre royaume nous a été de tout à tout ostée....., car, au lieu de prendre la voye des postes, ils se sont servis des chevaux de relais pour le passage de leurs courriers qu'ils ont par ce moyen destournez des grands chemins, s'en servant à courir, contre la défense même de notre édit, au grand préjudice de notre service et à la ruine des Postes. » Tels sont les motifs pour lesquels le roi, par l'édit du 3 août 1602, réunit les relais royaux aux postes ordinaires. Ces mêmes considérants font entrevoir que l'institution des Postes n'avait été jusque-là qu'une charge assez lourde pour le Trésor, aussi la voyons-nous rangée, sous l'administration de Sully, au nombre des régies financières. Dès lors, elle rendit au delà des espérances.

Sous le règne de Louis XIII, Richelieu fut un ministre trop avisé pour ne point s'intéresser vivement à

l'institution postale : il ne pouvait manquer de tirer tout le profit possible de ce moyen d'influence politique et d'en faire une source de revenus pour la royauté.

« Non seulement on se préoccupe des services que la poste peut rendre à l'Etat et aux intérêts privés, des abus et des dangers qu'elle entraîne, mais on commence à pressentir que de cette institution peut sortir une source féconde de revenus ; que non seulement elle couvrira ses frais, mais qu'un jour elle pourrait bien enrichir ses maîtres. Nous arrivons à des faits nouveaux » (1).

C'est en effet de Richelieu que date la poste moderne, c'est-à-dire la poste aux lettres ; ses réformes, complément de l'œuvre de Louis XI amenèrent l'organisation à un degré plus haut de fixité et de régularité tout en laissant définitivement le service à la disposition des particuliers.

Sans doute, dès 1576, époque où naquit la poste royale, les particuliers avaient bien la faculté de profiter souvent des courriers de la Cour pour faire transporter leurs lettres, mais on ne saurait voir en cela qu'un moyen tout à fait accidentel, aucune régularité n'existant dans les départs des courriers.

Un plus grand pas vers le progrès se fait en 1622 où furent établis des courriers dont les départs et les arrivées s'effectuent à jour fixe ; c'est bien à dater de cette

(1) A. de Rothschild, *op. cit.*

époque que la poste fut mise à la disposition du public, c'est-à-dire qu'elle devint un moyen de relations sociales, cessant d'être uniquement un instrument de gouvernement. L'œuvre n'est point toutefois encore parfaite, dans la suite Louvois la poursuivra et la parachèvera. Avant de parler de ce premier ministre, digne continuateur de Richelieu, il convient de signaler toute une série d'améliorations apportées au service postal à l'instigation de ce dernier. A l'établissement des courriers à service régulier, le général des postes, Pierre d'Alméras, ajouta l'organisation dans les villes où arrivaient les courriers, des bureaux avec des commis chargés de la délivrance des lettres.

Des difficultés ne tardèrent point à surgir du fait de cette innovation, relativement aux prix de transport. Jusque-là ces prix étaient fixés de gré à gré. Avec la nouvelle organisation les particuliers manifestèrent l'intention de continuer à taxer à leur guise les lettres et paquets ; de leur côté, les commis des bureaux voulurent percevoir des taxes plus élevées. Il fallut pour mettre un terme à ces pratiques arbitraires, un règlement rendu en date du 16 octobre 1627, et décidant que tout destinataire de lettres et de paquets devait acquitter la taxe fixée par l'administration, en vertu des pouvoirs conférés par l'édit de mai 1597. Cette taxe était d'ailleurs assez modérée : le port des lettres simples de Paris à Lyon fut de 2 sols, de Paris pour la Provence ou le Languedoc, 6 sols. Le même règlement créait le

service des articles d'argent. Toutefois, l'argent ne fut reçu qu'à découvert et jusqu'à concurrence de 100 livres par expéditeurs, moyennant un prix calculé d'après la distance. C'est l'origine du service des articles d'argent et des valeurs cotées.

Bien en avance sur les idées de son temps, Richelieu comprit que les revenus de la poste s'accroîtraient d'autant plus que la facilité donnée au public pour la transmission et la réception des correspondances serait plus étendue. C'est pénétré de cette idée que, par l'édit du 18 mai 1630, il créa des circonscriptions administratives avec bureaux de dépêches dirigés par des maîtres de courriers relevant de contrôleurs principaux et qu'il chargea ces bureaux de la distribution des lettres et paquets et de la perception des taxes.

Suivant cet édit, les départs des courriers de Paris auraient lieu deux fois la semaine. Les courriers devraient fournir nuit et jour pendant les sept mois de la belle saison une poste par heure ; pendant les cinq mois d'hiver, ils devraient parcourir la même distance en une heure et demie, à peine de privations de leurs charges et de punition exemplaire (1).

Encore, au cours de l'année 1630, des offices héréditaires *de conseillers de Sa Majesté, maîtres des courriers et de contrôleurs provinciaux des Postes de France furent créés en remplacement des charges de généraux*

(1) Belloc, *op. cit.*, p. 68.

des postes et relais. Ces officiers ayant acheté leur charge avaient l'attribution du produit de la taxe des lettres, aussi n'est-il pas surprenant de voir tous leurs efforts tendre à augmenter leurs revenus en surtaxant les correspondances. Ce système de concession dura jusqu'à ce que Louvois eut obtenu de Louis XIV la mise en ferme du service des postes (1).

Ce serait élargir trop considérablement les cadres de notre étude que de vouloir suivre pas à pas l'évolution historique de la poste sous le règne de Louis XIV, pourtant si fécond en progrès, « grâce au génie administratif de Louvois ». Nous nous bornerons à signaler succinctement les actes principaux ayant contribué à rendre plus rapide la marche en avant de notre institution postale.

Les améliorations déjà si notables dues au cardinal n'avaient point suffi à doter le service postal de l'ordre, de la discipline nécessaires pour mettre un terme aux abus et répondre aux exigences sans cesse grandissantes.

Pour prévenir d'abord les désordres existants, Louvois « créa des bureaux de poste complètement organisés avec un chef, le maître des courriers, avec des commis chargés de la perception des taxes, de la réception et de l'expédition des correspondances, avec des tarifs, des services réguliers de transport des dépêches » (2).

(1) Déclaration royale et arrêt du conseil des 15 et 19 mars 1672.

(2) Belloc, *op. cit.*, p. 134.

Mais l'œuvre capitale de Louvois est la mise en ferme de l'exploitation postale en 1672 (1) ; jadis à charge au Trésor royal, elle devient ainsi la source de revenus nets. Les arrêts du conseil des 15 et 19 mars 1672 nommèrent Lazare Patin fermier général des Postes de France « à condition qu'il verserait au Trésor un million de livres comptant d'une part, 1.700.000 livres par an d'autre part, et enfin 1 million aux maîtres des courriers français et étrangers pour l'entier remboursement de leurs offices » (2). Un second bail lui fut consenti pour dix ans par arrêt du conseil du 11 avril 1676, moyennant une somme annuelle de 1.200.000 livres. Le bail avait pour objet le transport des correspondances et l'établissement des relais.

Il convient de signaler aussi comme complément de l'œuvre de Louvois, une réglementation plus parfaite du service postal international par la signature de plusieurs traités avec les diverses puissances (3).

Dès que le premier fermier général fut en possession de son privilège, il eut à surmonter des obstacles de tout genre et surtout à lutter contre la routine et l'indisci-

(1) Arrêts du conseil des 15 et 19 mars 1672.

(2) Belloc, *op. cit.*, p. 116.

(3) Traité de 1669 avec les princes de la Tour et Taxis ; traité avec le sieur Gioro du 26 juillet 1670. — Il y avait aussi à Lyon un bureau spécial pour la correspondance avec l'Italie le tarif était le suivant :

Entre Lyon	Gênes.	} Lettre simple	Double lettre	Paquets
	Milan.			
	Rome.			
	Venise.			
		8 sols.	13 sols.	24 sols l'once.

pline des agents. « Grâce à son indomptable persévérance, dit le baron Ernouf, il parvint à tourner toutes les difficultés qui l'arrêtaient à chaque pas, tantôt en obtenant des arrêts du conseil qui le débarrassaient de concurrences ou de résistances mal fondées, tantôt en se faisant subroger aux droits légitimes. Il fut, en réalité, la cheville ouvrière du grand travail de régularisation dont Louvois avait officiellement tout l'honneur et il fit, à ses risques et périls, les affaires du Roi et celles du public » (1).

D'une part, l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 décembre 1673, défendit aux personnes étrangères au service postal d'effectuer le transport des lettres. D'autre part, l'arrêt du 25 juin 1678 et celui du 18 juin 1681 édictèrent des pénalités destinées à faire respecter le monopole dont était investi le fermier général. C'est aux dates de ces divers arrêts, plusieurs fois confirmés (arrêts du 2 nivôse et du 7 fructidor an VI, du 26 ventôse an VII et du 27 prairial an IX), qu'il faut se reporter pour trouver la base légale de notre monopole postal.

A la mort de Louvois, le système d'unification élaboré par Lazare Patin, amène la poste dans une phase nouvelle, d'où de nos jours elle n'est point encore sortie : celle du service public monopolisé, transportant les correspondances aussi bien pour les particuliers que pour l'Etat.

(1) Baron Ernouf, *op. cit.*

Quel que soit le grand progrès réalisé, les vices d'exploitation et d'organisation du service sont encore assez nombreux pour soulever des critiques, surtout en ce qui touche la rapidité et la sécurité dans les moyens de transport. Toutefois, l'œuvre des modifications se poursuit à la fin de l'ancien régime. Parmi toutes les améliorations, il en est une qui mérite de fixer notre attention, nous voulons parler de l'organisation de la *petite poste* pour le transport des lettres de et pour Paris. Un premier essai, tenté en 1653 par M. de Vélayer, maître des requêtes, était demeuré sans effets.

Le projet fut repris en 1758 par M. de Chamousset, conseiller à la Chambre des comptes, qui obtint le privilège d'établir pour son compte, dans Paris, une *petite poste* sur le modèle de celle qui existait à Londres. Cette seconde tentative réussit pleinement et le service fonctionna à partir du 9 juin 1760 (1).

Le succès de la nouvelle institution à Paris (2) amena la création d'établissements analogues dans les grandes

(1) La taxe était fixée de la façon suivante :

A l'intérieur de Paris, 2 sols pour le port de toutes lettres, cartes, billets et paquets n'excédant pas 1 once et 3 sols pour les paquets de 3 à 4 onces.

La première année d'exploitation rapporta à M. de Chamousset un produit net de 50.000 livres, mais il ne jouit pas longtemps de son privilège dont on le déposséda peu après moyennant une rente viagère de 25.000 livres.

(2) Vingt ans après la concession, la petite poste de Paris occupait 117 facteurs, comptait 9 bureaux et 395 boîtes de quartiers. « Les taxes postales », par M. A. de Foville, dans l'*Economiste français*, numéro du 13 janvier 1877, p. 40.

villes de province, notamment à Bordeaux, Lille, Lyon (1), Nancy, Rouen, Marseille, etc.

(1) Lyon, dès 1760, à raison de l'importance de son commerce et de sa position géographique sur les routes de Suisse et d'Italie avait été pourvue d'un service postal particulier : le bureau général était situé à l'hôtel de Chevières, place Saint-Jean. Le service des courriers y était des mieux organisés et des plus réguliers ; les arrivées étaient fixées de la façon suivante :

De Paris, tous les jours, sauf le mercredi ;

De Grenoble, les mardi, jeudi et samedi ;

De Genève, les dimanche, mardi, jeudi et samedi ;

De Savoie et Piémont, les jeudi et samedi ;

De Rouen, le lundi et le mardi dans les mauvais temps.

Ces diverses courriers arrivaient généralement à Lyon dans la matinée.

Les heures auxquelles les lettres, au départ, devaient être mises à la poste pour ne pas éprouver de retard étaient ainsi fixées :

Pour Paris et les villes au delà : par Moulins, les mardi, jeudi, avant 11 heures du matin ; par la Bourgogne, les lundi, mercredi, avant 10 heures du matin.

Route de Bourbonnais, Nivernais, Auvergne, Berry, etc., les mardi, jeudi, samedi, avant 11 heures du matin.

Montbrison, Saint-Etienne, Le Puy, les mardi, vendredi et dimanche avant 11 heures du matin.

Grenoble, mêmes jours et heures que ci-dessus.

Genève, Milan et la Suisse, les mercredi, vendredi et dimanche avant 8 heures du matin et le lundi avant 11 heures.

Savoie, le mardi avant 11 heures du matin et le vendredi avant 9 heures du matin.

Rome, la Toscane et la Sicile, le vendredi avant 9 heures du matin.

Il n'existait pas de correspondance directe avec Venise, les Etats de cette République et la Lombardie (Milan excepté) ; aussi un avis invitait-il les négociants à adresser leurs correspondances à quelque ami de Turin, de Genève, ou de Milan pour qu'elles parviennent plus rapidement.

Le même avis portait que les lettres jetées dans les boîtes de Lyon ne seront pas distribuées à leurs adresses : elles seront mises au rebut.

Il n'y avait dans Lyon que trois boîtes aux lettres dont la levée

Arrivés au terme de la longue période écoulée depuis l'origine de la poste, jusqu'à la fin de l'ancien régime, il est intéressant, pensons-nous, de se rendre compte des modifications apportées aux tarifs. Dans quel sens les taxes ont-elles varié ? Les tableaux suivants nous permettront de l'apprécier :

ÉDIT DE NOVEMBRE 1576	
FIXANT LA TAXE DES LETTRES MISSIVES	
DANS LE RESSORT D'UN MÊME PARLEMENT	
Port d'une lettre y compris la réponse.	10 deniers tournois.
Port d'un paquet de 3 ou 4 lettres missives.	15 deniers tournois.
Port de paquets de lettres pesant une once ou plus.	20 deniers tournois.

Ce premier tarif officiel établi sur une base fixe, quelle que fût dans chaque circonscription la différence du parcours, présente une grande analogie avec le système actuellement en vigueur en France.

n'avait lieu qu'une fois par jour, à 7 heures du matin.

Il existait, en outre, une quatrième boîte spéciale aux lettres pour Trévoux et les Dombes ; ces correspondances devaient être jetées à la boîte les dimanche, mercredi et vendredi avant 11 heures du matin (Almanach de la ville de Lyon et des provinces du Lyonnais, Forez et Beaujolois pour l'année bissextile 1760, à Lyon, p. 144 et s.)

DÉCLARATION ROYALE DU 11 AVRIL 1676

ÉTENDUE DES ZONES	T A X E		
	Lettre simple	Lettre double	Lettre pesant plus d'une once
Moins de 25 lieues. .	2 sols	3 sols	4 sols
25 à 60 lieues. . . .	3 sols	4 sols	5 sols
60 à 80 id.	4 sols	5 sols	8 sols
Au delà.	5 sols	6 sols	10 sols

Ce tarif, détruisant l'uniformité du précédent, proportionne la taxe des lettres à leur poids et à la distance à parcourir. Mais il était à la fois assez modéré et assez logique, car la taxe ne doublait pas avec le poids, ni avec le doublement de la distance (1) :

DÉCLARATION ROYALE DU 8 DÉCEMBRE 1703

ÉTENDUE DES ZONES	TAXE
Moins de 20 lieues.	3 sols
20 à 40 lieues.	4 sols
40 à 60 id.	5 sols
60 à 80 id.	6 sols
80 à 100 id.	7 sols
100 à 120 id.	8 sols
120 à 150 id.	9 sols
150 à 200 id.	10 sols

La taxe, ici, repose sur le principe que les frais d'exploitation augmentent proportionnellement au plus ou moins d'éloignement existant entre le point de départ

(1) Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des finances*, t. I, p. 545, 5^e éd.

et l'arrivée. Le baron Ernouf apprécie sévèrement ce tarif (1). « Il semblait, dit-il, qu'on eût voulu taxer plus lourdement, à distance égale, les localités les plus peuplées, celles entre lesquelles les correspondances étaient nécessairement les plus fréquentes. » Nous ajouterons à cette critique pleinement justifiée, que ce furent des considérations politiques qui amenèrent Louis XIV à modifier dans le sens d'une augmentation le tarif de 1676.

DÉCLARATION ROYALE

DU 8 JUILLET 1759.

Poids : 2 gros.

ÉTENDUE DES ZONES	TAXE			
	Lettres simples	Lettres sous enveloppe	Lettre double	L'once de Naquets
Moins de 20 lieues.	4 sols	5 sols	7 sols	16 sols
20 à 40 lieues.. . . .	6 »	7 »	10 »	24 »
40 à 60 id.	7 »	8 »	12 »	28 »
60 à 80 id.	8 »	9 »	14 »	32 »
80 à 100 id.	9 »	10 »	16 »	36 »
100 à 120 id.	10 »	11 »	18 »	40 »
120 à 150 id.	12 »	13 »	22 »	48 »
150 et au delà.	14 »	15 »	26 »	56 »

Ce furent aussi des motifs politiques (2) qui poussèrent Louis XV à aggraver la taxe des lettres comme l'avait déjà fait Louis XIV.

La distance était évaluée d'après la longueur des routes réellement parcourues par les courriers (art. 2

(1) Baron Ernouf, *Revue contemporaine*, 15 mars 1863, p. 93.

(2) La guerre de Sept-Ans durait depuis 1756.

de la déclaration royale du 8 juillet 1759). A cette évaluation arbitraire en vertu de laquelle, dans quelques provinces, la taxe augmentait en dehors de toute proportion avec la distance réelle des lieux, venait s'ajouter la taxe injustifiée du *double port* (2) frappant les lettres passant à Paris et dans les *chefs-bureaux*.

Tel était le tarif en vigueur au moment où s'ouvrit la grande ère de la Révolution. L'exposé des tarifs successifs nous conduit à conclure à une aggravation constante de la taxe des lettres. Si celui du 11 avril 1676 eut le mérite d'asseoir la taxe sur une base logique : le poids, celui de 1759 dénué de clarté et de précision, se ressent des embarras financiers dans lesquels se débattait la monarchie à son déclin.

(1) Belloc, *op. cit.*, p. 195 : « La taxe du double port donnait lieu à des inégalités choquantes : c'est ainsi qu'une lettre d'Amiens pour Charenton payait 10 sols pour une distance de 33 lieues, dont 6 sols d'Amiens à Paris et 4 sols de Paris à Charenton, tandis que pour une distance de 45 lieues d'Arras à Paris, par exemple, la taxe était de 7 sols seulement. »

CHAPITRE III

DE LA RÉVOLUTION A 1848.

SECTION I. — La Révolution.

Aussi longtemps que dura l'ancien régime, la poste conserva son caractère politique ; ce n'est, en effet, qu'à partir de la Révolution que son caractère de service social devenu incontestable et prépondérant est consacré formellement comme un principe d'ordre public.

L'histoire de la poste pendant la période révolutionnaire s'ouvre par la proclamation de l'inviolabilité du secret des lettres, réclamée par les membres des Etats Généraux tous unanimes à protester contre le procédé appelé par Mirabeau « la honteuse inquisition des lettres » (1).

Les vœux formulés à ce sujet dans les cahiers des Etats furent sanctionnés non seulement par l'obligation imposée aux employés des postes de « prêter serment de garder et observer fidèlement la foi due au secret des lettres » (art. 2, lois des 22, 23, 24, 26 et 20 août 1790),

(1) Discours prononcé à l'Assemblée nationale, séance du 25 juillet 1789.

mais encore par des dispositions édictant des peines sévères (C. pén. des 25 septembre-6 octobre 1791, 2^e partie, tit. I, sect. III, art. 23 ; Code du 3 brumaire an IV, art. 638, devenus l'article 187 de notre Code pénal).

La Constituante s'occupant des postes en entreprit une réforme complète, en vue d'introduire dans le service la sûreté et la célérité désirables et de soumettre à une refonte absolue les tarifs insuffisants, impropor-tionnels et souvent inintelligibles, absurdes et inexécutables (1). Cette réorganisation donna naissance à plusieurs lois dont deux des plus importantes furent la loi du 29 août 1790 contenant une organisation nouvelle des postes aux lettres, et celle du 22 août 1791 fixant le prix du transport des lettres, paquets, or et argent par la poste.

La loi du 29 août 1790 mit fin à l'exploitation postale par les Compagnies fermières (2), en organisant la poste en régie nationale administrée par un directoire des postes composé d'un président et de quatre administrateurs non intéressés dans les produits.

Quant à la loi du 22 août 1791 concernant les tarifs, elle fut précédée d'un mémoire adressé au ministre des finances, le 25 février 1791, où nous voyons posé pour la première fois le problème des tarifs postaux : « Le principe qui devra être adopté, y est-il écrit, comme rè-

(1) Rapport déposé par M. de Biron, le 9 juillet 1790, au nom du Comité des finances. Le tarif en vigueur était celui de 1759.

(2) Le dernier expirait le 31 décembre 1791.

gle du tarif ayant une influence directe sur les produits des postes, donne lieu à une question majeure d'économie politique : doit-on envisager les postes comme une partie essentielle du revenu public ? « La question n'est point nettement résolue, « le directoire ne devant pas même se permettre une opinion en pareille matière » ; néanmoins, c'est en faveur du deuxième sens que semble s'être prononcée la Constituante (1), mais avec exagération. Le seul mérite de la loi fut de substituer aux anciens tarifs inextricables un tarif plus clair et de rendre la taxe proportionnelle au poids et à la distance (2).

La législation consacrait un système peu équitable, il plaçait, en effet, dans la même catégorie des départements dont les limites s'étendaient dans un cercle très vaste où dans une ellipse très allongée, et d'autres dont tous les points se groupaient régulièrement et dans un cercle étroit autour du centre (3). Les tarifs furent ainsi fixés :

(1) Belloc, *op. cit.*, p. 276.

(2) ART. 2. — L. 22 août 1791 : « Pour établir les bases de ce tarif, il sera fixé un point central dans chacun des 83 départements. »

ART. 3. — « Les distances entre les départements seront calculées de point central au point central, à vol d'oiseau et à raison de 2.283 toises par lieue. »

ART. 4. — « La taxe des lettres et paquets partant ou arrivant d'un département pour un autre, sera de même pour tous les bureaux des deux départements. »

(3) Belloc, *op. cit.*, p. 277 et suiv.

Lettres circulant dans le même arrondissement . . .	3 sous
— à l'intérieur du même département . . .	4 »
— hors du département, lettre simple :	
— jusqu'à 20 lieues	5 »
— de 20 à 30 »	6 »
— de 30 à 40 »	7 »
— de 40 à 50 »	8 »
— de 50 à 60 »	9 »
— de 60 à 80 »	10 »
— de 80 à 100 »	11 »
— de 100 à 120 »	12 »
— de 120 à 150 »	13 »
— de 150 à 180 »	14 »
— au-dessus de 180 lieues	15 »

Le poids d'un port simple était d'un quart d'once.

Ces tarifs, déjà exorbitants, furent remplacés par ceux de la loi du 27 décembre 1795 accentuant encore l'exagération : l'article 1^{er} élevait ainsi qu'il suit le port de la lettre simple dans l'intérieur :

1° Jusqu'à 50 lieues, taxe élevée de 10 sous à 2 livres 10 sous ;

2° De 50 à 100 lieues, de 15 sous à 5 livres ;

3° De 100 à 150 lieues, de 1 livre à 7 livres 10 sous ;

4° Au delà de 150 lieues, de 1 livre 5 sous à 10 livres.

Les lettres simples de Paris pour Paris étaient taxées 15 sous !

La lettre double payait double taxe.

M. Rau critique ainsi ce tarif : « L'élévation insensée au prix de 2 fr. 50 du port des lettres en France par la loi du 6 nivôse an VI, détruisit toute correspondance et dut être supprimée au bout de six mois par la loi du

6 messidor an IV » (1). Les prix furent alors ramenés à 3, 5, 7 et 9 décimes suivant les distances. Ce tarif, quoique encore excessif fut trouvé trop modéré pour la satisfaction des besoins financiers. Il fut relevé par la loi du 5 nivôse an V, amenant un retour aux taxes proportionnelles de 1791 variant de 10 lieues en 10 lieues, depuis un prix minimum de 20 centimes jusqu'à un maximum de 75 centimes. Les distances étaient encore calculées du point central d'un département à un point central fixé dans les autres départements, les lois des 22 août 1791 et 6 messidor an IV restant cet égard en vigueur.

Ce dernier tarif contenait d'étranges anomalies. C'est ainsi que les lettres doubles, c'est-à-dire avec enveloppes, payaient un sou de plus, à poids égal que les lettres simples (art. 4). Et disposition plus insupportable encore : entre une ville et sa banlieue la taxe était augmentée de 5 centimes (2) !

(1) Rau, *Finanzwissenschaft*, § 207, note 2.

(2) Les lettres étaient taxées 4 sous dans l'intérieur d'un même département et 5 sous entre deux départements limitrophes. Quant aux lettres échangées entre les autres départements, leur taxe était établie progressivement selon les distances calculées de ligne droite en ligne droite et à vol d'oiseau entre le point central de chaque département d'origine et de destination. Avec ce tarif, une lettre d'Angerville pour Etampes, par exemple, avait à parcourir une distance de 4 lieues et payait 4 sous tout comme une lettre d'Angerville pour Magny qui était à 36 lieues. — Une lettre de Gravelines pour Dunkerque (distance, 5 lieues) payait 4 sous, c'est-à-dire la même taxe qu'une lettre de Gravelines pour Avesnes (distance, 4 lieues). Une lettre qui parcourait 36 et 50 lieues ne payait donc pas

Tous ces remaniements successifs de tarifs n'apportaient cependant point de remède à la déplorable situation financière du service des postes (1). Désespérant d'arriver à une rapide et sensible amélioration avec la régie, la majorité du Directoire inclinait à l'idée de remettre en ferme le service de la poste aux lettres, et malgré l'opposition vive et réitérée des Conseils, ce projet fut mis à exécution par la loi du 9 vendémiaire an VI, décidant que la poste aux lettres serait affermée (2) tout en conservant à l'Etat le monopole du service du transport des lettres (3). Le bail stipulait le versement au Trésor d'une somme de 10 millions chaque année et le partage de l'excédent des bénéfices entre l'Etat et le fermier.

plus cher qu'une lettre qui ne parcourait que 4 et 5 lieues.

Des anomalies analogues existaient dans la taxe des lettres échangées entre deux départements différents. C'est ainsi qu'une lettre parcourant 3, 4 ou 5 lieues payait 5 sous, comme une lettre qui avait à parcourir 54, 64, 71 et même 83 lieues (Belloc, *op. cit.*, p. 369).

(1) En 1791, il rapportait encore à l'Etat un bénéfice net de 11.658.000 livres; l'année suivante les dépenses commencèrent à excéder les recettes et en 1793 il fallut allouer 4 millions pour les frais du service qui n'étaient plus couverts par le prix des correspondances (De Parieu, *Traité des impôts*, p. 288).

(2) La ferme des postes fut adjugée le 1^{er} prairial an VI au citoyen Anson pour 10 ans, commençant le 1^{er} messidor an VI et finissant le 30 prairial an XVI (Belloc, *op. cit.*, p. 358).

(3) Le service des messageries cessait d'être un monopole : l'Etat se remboursait d'un droit de 1/10 sur le prix des places dans les voitures régulières et établissait une patente sur les voitures d'occasion et partant à volonté (Loi du 9 vendémiaire an VI, art. 68 et 69).

Le système de la ferme, de peu de durée (1), ne fut point pour le Trésor la source de bénéfices considérables. Le fermier demanda lui-même la résiliation de son bail, accordée par la loi du 23 frimaire an VIII, substituant à la ferme une régie intéressée confiée à 5 administrateurs dont un commissaire du gouvernement surveillerait la gestion.

La loi du 27 frimaire an VIII par un retour au tarif de 1759, eut surtout pour but de mettre les tarifs en harmonie avec le système décimal : le poids de la lettre simple fut fixé à 7 grammes (2). La taxe fut déterminée en raison des distances à parcourir par la voie la plus courte, le kilomètre pris comme unité de longueur.

Voici quel était le tarif de l'an VIII :

1° Lettres simples de bureau à bureau :

Jusqu'à	100 kil. inclusivement.	. . .	0,2 décimes	
De 100 à	200	—	. . .	0,3 —
De 200 à	300	—	. . .	0,4 —
De 300 à	400	—	. . .	0,5 —
De 400 à	500	—	. . .	0,6 —
De 500 à	600	—	. . .	0,7 —
De 600 à	800	—	. . .	0,8 —
De 800 à	1.000	—	. . .	0,9 —
Au-dessus de	1.000	—	. . .	1 fr.

(1) Le Directoire avait pris l'engagement vis-à-vis du fermier de demander au Corps législatif le retour au tarif de 1759. Sa proposition fut rejetée et le fermier dont les bénéfices ne s'étaient élevés pour la première année de son bail qu'à 8.224.307 francs sollicita sa résiliation.

Le produit brut de l'exploitation fermière s'élevait

à	16.720.881 fr.
Et les dépenses atteignaient	8.496.574 fr.
Produit net	8.224.307 fr.

Rapport de Pison-Dugallaud au Conseil des Cinq-Cents, 8 vendémiaire an VIII.

(2) Ce poids fut réduit à 6 grammes par la loi du 14 floréal an X.

2° Lettres de et pour la même commune :

Lettres simples au-dessous de 15 grammes, 1 décime.

A cette période se rattache l'arrêté du 27 prairial an IX (1), renouvelant les prohibitions faites aux entrepreneurs de voitures libres de transporter les lettres, les journaux et confirmant le monopole postal au profit de l'Etat établi en 1681.

Enfin, le premier consul, par un arrêté du 28 ventôse an XII, supprima les fonctions de commissaire du gouvernement placé jusqu'alors à la tête de l'administration des postes et créa une Direction générale des postes relevant du ministère des finances (2).

SECTION II. — Le Premier Empire.

Sous l'Empire, aucun fait saillant n'est à signaler concernant un progrès apporté à l'administration postale. Dans cette période l'organisation des postes militaires relégua au second plan les réformes à réaliser dans l'intérêt du public. En sorte qu'au commencement du siècle dernier, les diverses lignes postales n'étaient point desservies plus souvent qu'elles ne l'étaient cent ans auparavant, c'est-à-dire plus de deux ou trois fois par semaine. Cependant, comme le fait remarquer M. de

(1) Arrêté encore en vigueur.

(2) Le directeur général travaillait seul avec le ministre des finances et lui adressait des rapports sur les questions intéressant le service des postes.

Foville, les conquêtes de l'Empire avaient considérablement élargi le domaine des postes françaises, aussi voyons-nous figurer dans le nouveau tarif du 24 avril 1806, modifiant celui du 14 floréal an X, des distances nouvelles pour lesquelles la taxe était ainsi fixée :

	Jusqu'à 50 kilomètres.	2 décimes
De 50 à 100	—	3 —
100 à 200	—	4 —
200 à 300	—	5 —
300 à 400	—	6 —
400 à 500	—	7 —
500 à 600	—	8 —
600 à 800	—	9 —
800 à 1.000	—	10 —
1.000 à 1.200	—	11 —
Au-dessus de 1.200	—	12 —

Quant à la taxe des lettres de Paris pour Paris et les faubourgs elle était portée de 10 à 15 centimes.

SECTION III.— De la Restauration à 1848.

L'œuvre capitale du règne de Louis XVIII en matière postale est le Règlement du 24 février 1816, mis en vigueur le 1^{er} avril de la même année, transformant de fond en comble l'organisation du service des articles d'argent et des valeurs cotées (1). Suivant le mode primitif de transmission consacré par le tarif officiel de 1627, les sommes versées par les déposants étaient jusqu'à l'époque où nous arrivons, réunies en un groupe

(1) On entendait par valeur cotée les dépôts de bijoux, de monnaies étrangères et de toutes valeurs analogues à expédier en nature aux destinataires.

chargé, à l'adresse de chaque bureau destinataire. Les paiements des articles avaient lieu dans la même monnaie que les versements. Les monnaies étrangères formaient des groupes spéciaux.

Mais déjà, sous le premier Empire, on vit paraître, à titre d'essai, un système moins compliqué, emprunté aux usages de la banque. Le comptable entre les mains duquel les sommes étaient versées conservait l'argent en caisse et se bornait à tirer sur son collègue du bureau de destination un *mandat* payable à vue à la personne désignée par le déposant.

Cet essai prit fin le 1^{er} octobre 1815 et l'institution fut définitivement adoptée en 1817. A dater de cette époque, les envois d'argent par la poste donnent lieu au bureau de dépôt à une quadruple inscription sur les diverses parties d'une même formule qui sont :

La *reconnaissance*, transmise directement par le déposant au bénéficiaire et sur laquelle ce dernier donne son acquit au moment du paiement ;

Le *bulletin de dépôt*, qui est remis à l'expéditeur pour lui servir de titre ;

Le *talon* ou *avis de versement*, que le bureau de dépôt adresse au bureau payeur ;

Enfin la *souche*, qui reste au bureau de dépôt pour servir à la constatation de la recette.

Désormais donc le transport matériel des fonds entre bureaux est supprimé. Cette amélioration notable permit d'obtenir des courriers jadis surchargés une marche

plus rapide et de plus, elle les mettait davantage à l'abri de la cupidité des malfaiteurs faisant profession d'arrêter et de dépouiller les courriers sur les grandes routes ; la diminution des risques de perte ou de vol procurait surtout aux relations commerciales des avantages considérables. Enfin, le nouveau règlement fixait très nettement la responsabilité de l'administration ; l'article 80 était, en effet, ainsi conçu : « L'administration est responsable du prix de l'estimation donnée par l'envoyeur à la valeur cotée chargée si elle vient à se perdre. »

A cette première réforme (1) vint s'ajouter en 1818 la substitution aux malles-postes anciennes à trois chevaux et à deux roues, de nouvelles voitures commodes et légères attelées de quatre chevaux et contenant quatre places réservées aux voyageurs. L'innovation accéléra considérablement le transport des dépêches, tout en augmentant de 2 millions environ le produit annuel.

Sous le règne de Charles X, la nécessité se fit sentir de remanier le tarif encore en vigueur du 27 frimaire an VIII ; on le fit non point pour apporter plus de modération dans les taxes, mais dans le but de les rendre

(1) Son application paraît avoir eu les plus heureuses conséquences si l'on en juge par l'extrait suivant du rapport sur l'administration des finances que le comte de Chabrol adressa au Roi en 1830 :

« L'exactitude et la célérité de ce nouveau régime (des articles d'argent) ont si bien prévenu les erreurs et les retards précédents que les réclamations des parties ont été réduites de cent soixante mille à trois mille par année. »

plus équitables. La loi de frimaire an VIII avait adopté une même progression de poids pour toute espèce de lettres et la taxe avait été calculée d'après cette progression combinée avec celle des distances à parcourir.

D'autre part, on avait exigé que les distances réellement parcourues fussent mesurées par la voie la plus courte. « Cette disposition était sage, dit M. Belloc, mais en y ajoutant, « d'après les services des postes aux lettres actuellement existants », on avait introduit un mauvais principe dans la loi, car les services existant à cette époque n'avaient pas le « caractère de fixité nécessaire pour pouvoir servir de règle dans l'avenir. » On trouva préférable d'en revenir au tarif de 1791 qui mesurait les distances à vol d'oiseau : ce système fut consacré par la loi du 15 mars 1827, réglant comme il suit le nouveau tarif pour la lettre simple au-dessous du poids de 7 gr. 1/2 :

De	40 à 80 kilomètres	3	décimes
	80 à 150 —	4	—
	150 à 220 —	5	—
	220 à 300 —	6	—
	300 à 400 —	7	—
	400 à 500 —	8	—
	500 à 600 —	9	—
	600 à 750 —	10	—
	750 à 900 —	11	—
Au-dessus de 900	—	12	—

Les lettres de 7 gr. 1/2 jusqu'à 10 grammes exclusivement payaient la moitié en sus du port de la lettre simple.

Celles de 10 à 15 grammes, deux fois le port de la lettre simple.

Celles de 15 à 20 grammes exclusivement, deux fois et demie le port.

La taxe moyenne des lettres en France fut alors d'environ 50 centimes. Les lettres remises à un bureau de poste pour être portées par les agents de l'administration à un bureau de distribution relevant de ce même bureau étaient taxées suivant les progressions de poids ci-après :

Au-dessous de 7 gr. 1/2.	2 décimes
De 7 gr. 1/2 à 15 grammes exclusivement. . .	3 —
De 15 grammes à 30 grammes exclusivement. .	4 —
Et de 30 grammes en 30 grammes.	1 décime en sus

Ainsi la loi de 1827 établissait deux sortes de taxes progressives :

1° Celle dont la progression avait lieu en raison combinée de la distance et du poids : C'était le cas pour une lettre envoyée d'un bureau de poste à un autre;

2° Celle dont la progression avait lieu seulement en raison du poids : cette taxe frappait les lettres dont le lieu d'arrivée et de départ étaient situés dans l'arrondissement postal d'un même bureau.

Ce tarif quoique longuement et sérieusement préparé soulevait bien des critiques : les prix étaient encore bien élevés. « Dans beaucoup de cas, dit de M. de Parieu (1), le port d'une lettre devenait aussi dispendieux

(1) *Traité des impôts*, p. 294, t. III.

que l'eût été la place d'un voyageur dans une voiture publique. Une lettre renfermant un simple mandat et atteignant le poids de 8 grammes était taxée à 30 centimes pour aller dans la banlieue immédiate de Paris, ce qui est le prix d'une place dans un omnibus ! Pour être transportée de Dunkerque à Bayonne, une lettre lourde aurait pu atteindre une taxe de plusieurs centaines de francs !

La fixation du poids au-dessous de 7 gr. 1/2 pour la lettre simple, combinée avec l'élévation du tarif de 1827, était une véritable prime donnée à la fabrication du mauvais papier..... Le faible poids accordé aux lettres simples était particulièrement une entrave à la correspondance commerciale, car il est rare qu'une lettre d'affaires ne renferme pas quelques factures ou des lettres de change » (1).

Le tarif de 1827 demeura en vigueur durant vingt années : une loi des 3-10 juin 1829 y apporta toutefois une importante modification en créant le service rural. Jusqu'à cette date, 35.580 communes du royaume, dont 1.300 chefs-lieux de canton, étaient privées d'établissement de poste. La correspondance se distribuait au moyen de piétons rétribués par les habitants eux-mêmes (2).

(1) A partir de la mise à exécution de la loi de 1827, les lettres confiées à la poste furent frappées d'un timbre à date tant au bureau de départ qu'à celui d'arrivée.

(2) Il n'existait de facteurs que dans les bureaux composés et dans ceux de la banlieue de Paris.

La loi de 1829 mit fin à ce service précaire en décidant par son article 1^{er} que « l'administration fera transporter, distribuer à *domicile* et recueillir, de deux jours l'un au moins, dans les communes où il n'existe pas d'établissement de poste, les correspondances administratives et particulières, ainsi que les journaux imprimés, etc. »; seulement, ajoute l'article 2 : « on payera en sus de la taxe progressive résultant du tarif des postes, un droit fixe de 1 décime. » C'était payer assez chèrement, l'avantage nouveau procuré au public ! Et l'article 4 portait que « la taxe progressive des lettres déposées dans un bureau de poste pour une distribution dépendante de ce bureau et réciproquement, établie par la loi du 15 mars 1827, est réduite et demeure fixée ainsi qu'il suit :

Au-dessous de 7 gr. 1/2.	1 décime
De 7 gr. 1/2 à 15 gr. exclusivement	2 —
De 15 gr. à 30 gr. exclusivement	3 —
De 30 en 30 grammes.	1 décime en sus » (1).

(1) L'administration appréciait ainsi la réforme :

« A dater du 1^{er} avril 1830, cinq mille facteurs devront recueillir et distribuer les lettres dans toutes les communes rurales du royaume. La marche de chaque facteur devant être d'environ cinq lieues par jour ; ce service sera le plus actif qui ait jamais été conçu et exécuté en ce genre, puisque le parcours journalier sera de vingt-cinq mille lieues environ.

La dépense est évaluée à 3 millions de francs par an. Pour la couvrir, il faut obtenir (à 10 centimes par lettre) trente millions de lettres ; ce qui revient à une lettre un quart par chaque habitant des communes appelées à jouir du bienfait de cette institution.

A la fin du règne de Charles X, les charges de l'administration des postes étaient d'après le rapport du ministre des finances, le

Le règne de Louis-Philippe n'introduisit point de saillantes améliorations au régime postal intérieur que lui avait légué la Restauration.

Il était cependant naturel de faire profiter la circulation épistolaire du progrès immense réalisé par la construction des chemins de fer, permettant de substituer au système des malles-postes, celui des bureaux-ambulants, réduisant le prix des transports en même temps que les distances.

L'esprit de routine, le scepticisme, les préventions de l'époque rendirent laborieuse en France l'évolution, tandis qu'elle grandissait en Angleterre par la réforme de Rowland-Hill en 1837 (1).

Cependant, dès 1839, le mouvement des idées anglaises eut son contre-coup en France et souleva au sein

comte de Chabrol, de 16.470.000 francs. La proportion des recettes et des dépenses du service des postes était de 53 1/10 0/0.

Le décime rural fut supprimé par la loi du 3 juillet 1846, art. 1 ; de ce fait, la recette baissa d'environ 600.000 francs, mais le nombre des lettres s'éleva à 126 millions, le service local des lettres notamment s'augmenta de 9.000.000 à 22.000.000 (de Hock, *Administration financière de la France*, p. 460).

(1) Rowland-Hill fut le promoteur de la taxe uniforme et très modique de 10 centimes pour tout le royaume. Le premier effet de sa réforme fut une progression énorme du nombre des lettres expédiées. En 1839, avant sa réforme ce nombre s'élevait à 76 millions ; en 1840, après la réforme, il passa à 169 millions : l'augmentation fut donc de 122 1/2 0/0. Un deuxième effet prévu par Rowland-Hill fut d'abord un abaissement dans les produits nets du service postal puis un relèvement. En 1838 (avant la réforme) le produit net avait été de 1.676.522 livres ; en 1840 (après la réforme) il tomba à 500.689 livres sterling ; mais progressivement ce produit s'est relevé, Boucard et Jèze, *Éléments de la science des finances*, t. I, p. 582.

du Parlement une lutte des plus vives et si longue qu'il ne nous est pas possible d'en retracer ici les phases nombreuses.

Nous nous bornerons à signaler que le 24 juillet 1839, la question de la réforme postale fut présentée pour la première fois devant la Chambre des députés à l'occasion de la discussion du budget. Aux discours des partisans de l'innovation anglaise faisant valoir les avantages nombreux, quant à la « multiplication des communications et des affaires » et à l'accroissement des revenus du fisc, qui découleraient de l'abaissement de la taxe, le ministre des finances, M. Passy (1), répondit qu'il convenait de se placer sur un terrain d'attente « pour pouvoir agir avec certitude » en profitant de l'expérience anglaise qui, de l'avis de beaucoup, avait complètement échoué (2).

Cette opinion fut aussi celle du gouvernement de la monarchie de Juillet dont le dernier ministre des finances, M. Dumon, persistait en 1845 à vouloir maintenir le système suranné de la tarification par zones (3).

(1) Discours de M. Passy, ministre des finances, séance du 24 juillet 1839.

(2) Il faut signaler les protestations de M. Glais-Bizoin qui intervint dans la discussion pour montrer que loin d'être un insuccès, la réforme était considérée par le Chancelier de l'Echiquier comme très heureuse dans ses résultats.

(3) Cpr. le projet du ministre des finances Dumon, présenté à la Chambre des députés le 3 janvier 1848 (projet de budget, tit. II).

CHAPITRE IV

LES POSTES DE 1848 A NOS JOURS.

SECTION I. — République de 1848.

L'obstination constante de la part du gouvernement de 1830 à refuser toute réduction de tarif tenait à une double cause : 1^o la crainte de priver les finances publiques d'une branche fructueuse de revenus ; 2^o la nécessité d'adopter une taxe assez faible pour qu'elle n'engendrât pas un accroissement de charges pour beaucoup de contribuables. Nous verrons combien grande était l'erreur d'où naissait le premier motif de refus, mais il faut reconnaître combien difficile était toute tentative de réforme à cette époque de mauvaises finances !

Les orages soulevés par la Révolution de 1848 devaient, semble-t-il, retarder encore la solution de la réforme postale ! Ce fut elle qui eut pourtant le mérite de réaliser la réforme que M. Etienne Arago, alors Directeur général des postes, avait eu l'honneur de faire inscrire dans le programme du Gouvernement provisoire. Dès son entrée en fonctions, le nouveau Directeur général adressait à M. Garnier-Pagès, ministre des finances, un rapport sur la nécessité de remanier le tarif des lettres.

« La réduction, écrivait le rapporteur, aura pour premier résultat de faire baisser les recettes dans une certaine proportion, et je peux affirmer dès à présent, que l'accroissement considérable et successif du nombre des lettres en circulation, résultat immédiat *et certain* de la taxe uniforme, doit compenser en peu de temps la perte momentanée causée par l'adoption d'une mesure aussi juste que la réforme postale. »

Ces prévisions basées sur les résultats de l'expérience faite en Angleterre, se confirmèrent dans l'avenir après la réforme postale française.

C'est le 26 mai 1848 que fut déposé par M. Duclerc, le projet du Gouvernement ainsi conçu :

ART. 1^{er}. — « A dater du 1^{er} janvier 1849, le prix du transport d'une lettre simple, dans toute l'étendue de la France, sera fixé à 20 centimes. »

ART. 2. — « Le poids de la lettre simple est étendu à 10 grammes. »

Sur l'avis du rapporteur, M. de Saint-Priest, et de la commission, l'article 2 modifié réduisit de 10 grammes à 7 gr. 1/2 le poids de la lettre simple, et l'article 2 nouveau était ainsi rédigé :

ART. 2. — « Les lettres dont le poids excédera 7 gr. 1/2 et qui ne pèseront pas plus de 15 grammes seront taxées à 0 fr. 40. »

Au cours de la discussion qui eut lieu le 24 août plusieurs amendements furent déposés (1), dont l'un éma-

(1) Amendement Wolowski demandant la réduction à 1/100 du

nant de Bastiat proposait à l'Assemblée, l'adoption d'une taxe unique au taux de 5 centimes, avec affranchissement forcé. Un autre amendement, présenté par M. Cordier, demandait que le poids de la lettre simple fût élevé de 7 gr. 1/2 à 10 grammes. Cette seconde motion, ne reproduisant en définitive que le projet primitif du Gouvernement, fut repoussée quoique fort raisonnable. Quant à la première, singulièrement exagérée, elle eût constitué l'Etat en perte énorme, sur le service postal, car le transport des dépêches n'était pas alors gratuit, comme il l'est de nos jours, sur les lignes de chemin de fer.

La réforme fit l'objet de la loi du 30 août 1848 portant la réglementation suivante :

ART. 1^{er}. — « A dater du 1^{er} janvier 1849, toute lettre du poids de 7 gr. 1/2 et au-dessous, circulant à l'intérieur de bureau à bureau, sera taxée à 20 centimes. »

ART. 2. — « Les lettres dont le poids excédera 7 gr. 1/2 et qui ne pèseront pas plus de 15 grammes seront taxées à 40 centimes. »

ART. 3. — « Les lettres et paquets de papiers d'un poids excédant 15 grammes et n'excédant pas 100 grammes seront taxés à 1 franc. Les lettres ou paquets dont

droit perçu sur les articles d'argent (art. 8) — proposant de permettre à l'administration des postes, moyennant un droit de 1 0/0 de faire le recouvrement des mandats qui lui seraient confiés (art. 9).

Amendement Carla analogue au précédent — Amendement Duplan relatif aux contraventions. — Cet amendement devint l'article 8 de la loi.

le poids dépassera 100 grammes seront taxés à 1 franc par chaque 100 grammes ou fraction de 100 grammes excédant. »

L'innovation rendait donc la taxe uniforme et modérée bien qu'elle n'eût pas encore l'extrême modération, ni l'unité absolue de la taxe anglaise, puisque la taxe de 15 centimes restait applicable aux lettres nées et distribuables dans la même circonscription. Le port moyen de correspondances se trouvait réduit néanmoins d'environ 50 0/0 et à ce point de vue le progrès réalisé était immense. Enfin la loi avait créé les timbres-poste de trois valeurs différentes : 20 centimes, 40 centimes et 1 franc, dont l'apposition sur les lettres suffisait pour en opérer l'affranchissement (1).

La réduction de tarif, conséquence de la loi de 1848, ne fut qu'éphémère : la loi de finances en date du 15 mai 1850, effectuant un recul releva la taxe de 20 centimes à 25 centimes pour toutes les lettres du poids de 7 gr. 1/2 et à 50 centimes pour celles dont le poids excédant 7 gr. 1/2 ne dépassait pas 15 grammes. D'après l'exposé des motifs, la législation nouvelle, tendait à généraliser l'emploi des timbres-poste afin de diminuer les frais d'exploitation postale accrus depuis la réforme.

(1) Jusqu'alors le port des lettres était payé par le destinataire. — Pour sauvegarder les intérêts du Trésor, la loi du 16 octobre 1849 punissait d'une amende de 50 à 1.000 francs quiconque ferait usage d'un timbre déjà utilisé.

En réalité, le but poursuivi par le ministre était d'obtenir du service postal un rendement plus considérable, en compensation de la perte de 12 millions qu'avait entraînée l'application de la loi du 24 août 1848 (1). Ainsi, pour combler cette brèche de quelques millions, le Gouvernement recourait au remède extrême : le rehaussement du tarif ; alors que par l'action du temps seul le relèvement des produits se serait accompli automatiquement.

SECTION II. — Second Empire.

L'état de choses créé par la loi de 1850 ne dura fort heureusement que quatre années : la loi des 20-25 mai 1854 ramena les dispositions plus libérales de la loi de 1848 c'est-à-dire la taxe de 20 centimes applicable aux lettres affranchies du poids de 7 gr. 1/2 et au-dessous. Quant aux lettres non affranchies, surtaxées pour la première fois, elles durent payer 30 centimes : c'était une prime donnée à l'affranchissement.

Voici quel était dans le détail le nouveau tarif réglementé par la loi de 1854 dans l'intérieur de la France et en Algérie, sans considération de la distance à parcourir :

(1) Au point de vue du produit brut, les conséquences de la réforme furent les suivantes : tandis qu'en 1847 le produit brut était de 45.048.000 francs, il n'était en 1859, que de 32.186.000 francs.

Au point de vue du nombre des correspondances transportées, tandis qu'en 1847 il était de 126.480.000 lettres en 1849 il atteignait 158.268.000 lettres, *Bulletin de statistique*, t. V, p. 309.

Lettre simple ne pesant pas plus de 7 gr. 1/2 :	
Affranchie	20 centimes
Non affranchie.	30 —
Lettre double de plus de 7 gr. 1/2 jusqu'à 15 grammes :	
Affranchie.	40 centimes
Non affranchie	60 —
Lettre de plus de 15 grammes jusqu'à 100 grammes :	
Affranchie.	0 fr. 80
Non affranchie	1 » 20
Par chaque 100 grammes ou fraction de 100 grammes en sus :	
Avec affranchissement	0 fr. 80
Sans affranchissement	1 » 20

Le même port s'applique aux lettres envoyées dans les colonies ou à l'étranger à des soldats des armées de terre et de mer.

Les lettres envoyées dans l'intérieur d'un arrondissement des postes paient un droit plus faible soit :

a) Pour les lettres entre deux communes différentes, selon le poids (1) :

Au-dessous de 7 gr. 1/2	0 fr. 10	} Sans distinction entre les lettres affranchies ou non affranchies.
— de 7 gr. 1/2 à 15 gr.	0 fr. 20	
— de 15 gr. à 30 gr.	0 fr. 30	
— de 30 gr. à 60 gr.	0 fr. 40	
Par 30 grammes ou fraction de 30 grammes, en sus 10 centimes.		

b) Pour les lettres circulant dans l'intérieur d'une même commune selon le poids (2) :

Au-dessous de 15 grammes	0 fr. 10
— de 15 gr. à 30 gr.	0 fr. 20
— 30 gr. à 60 gr.	0 fr. 30

Par 30 grammes ou fraction de 30 grammes, en sus 10 centimes.

Dans les communes autres que Paris on ne distingue

(1) Loi du 27 frimaire an VIII ; Arrêté ministériel du 3 juin 1854.

(2) Loi du 3 juin 1829.

pas entre les lettres affranchies et non affranchies. A Paris, une lettre simple non affranchie paye un surplus de droit de 5 centimes ; les lettres d'un plus grand poids non affranchies paient un surplus de 10 centimes (1).

En vertu de faveurs spéciales, les faubourgs de Paris et de quelques autres villes, bien qu'ils forment des arrondissements de postes séparés, sont traités au point de vue de la taxe, comme s'ils appartenaient au même arrondissement que la ville.

Au sujet de la différence de traitement entre les correspondances affranchies et les non affranchies, M. de Foville s'exprime ainsi : « Le résultat de cette intelligente distinction ne se fit point attendre, la proportion des lettres affranchies n'était que de 10 p. 100 à la fin du règne de Louis-Philippe et de 20 p. 100 en 1850 ; elle monte brusquement à 85 p. 100 en 1855 » (2).

La progression des lettres affranchies ressort nettement du tableau suivant emprunté à l'*Annuaire des Postes* pour l'année 1856 :

ANNÉES	NOMBRE DE LETTRES		NOMBRE TOTAL DES LETTRES	PROPORTION DES LETTRES	
	Affranchies	Taxées		Affranchies	Taxées
1847	12.648.000	113.832.000	126.480.000	10 p. 100	90 p. 100
1848	12.214.040	109.926.360	122.140.400	10 p. 100	90 p. 100
1849	23.740.200	134.527.800	158.268.000	15 p. 100	85 p. 100
1850	31.900.000	127.600.000	159.500.000	20 p. 100	80 p. 100
1851	33.000.000	132.000.000	165.000.000	20 p. 100	80 p. 100
1852	39.820.000	141.180.000	181.000.000	22 p. 100	78 p. 100
1853	40.819.240	144.732.760	185.542.000	22 p. 100	78 p. 100
1854	104.068.650	108.316.350	212.385.000	49 p. 100	51 p. 100
1855	198.489.450	35.027.550	233.517.000	85 p. 100	15 p. 100

(1) Loi du 7 mai 1853.

(2) De Foville, *La transformation des moyens de transport et ses conséquences économiques*, ch. x, p. 193.

Une particularité de la loi de 1854 fut de confondre dans une même catégorie sous le nom de *lettres chargées*, deux espèces de correspondances jadis distinctes : les lettres chargées et les lettres recommandées. Réunies désormais sous le même titre, la surtaxe de 25 centimes qui atteignait précédemment la lettre recommandée fut réduite à 20 centimes, de même que la surtaxe du double de la taxe normale propre à la lettre chargée. L'affranchissement pour ces lettres devenait obligatoire (1).

Le succès de la réforme de 1854 fit que le tarif consacré par elle eut une durée aussi longue que le second Empire.

Les seules modifications apportées sous ce gouvernement se bornèrent à fixer, par la loi du 28 juin 1861, le poids de la lettre simple à 10 grammes et à réduire à 10 centimes en 1862 (loi du 2 juillet) la taxe des lettres nées et distribuables dans la circonscription d'un même bureau.

Malgré le grand progrès réalisé par le tarif de 1854, il n'y avait point encore dans notre législation postale toute la clarté, la précision et toute la simplicité qui sont de nécessité indispensable lorsqu'il s'agit d'une opération qui, en même temps qu'elle est livrée à une multitude d'agents répandus sur une surface immense, exige la célérité la plus active. Le défaut du système :

(1) L'affranchissement avant la loi de 1854 était obligatoire pour les lettres chargées et facultatif pour les lettres recommandées.

la multiplicité des taxes exigeait du public une grande attention dans l'affranchissement des lettres et d'autre part, la même attention était nécessaire aux agents pour la vérification de cet affranchissement. De là naissaient forcément des retards dans la distribution des lettres et des lenteurs dans le service. Ainsi la poste n'atteignait point encore son but.

Outre les modifications que nous avons signalées relatives à la taxe, il importe de mentionner aussi les innovations touchant à l'organisation du service des bureaux ambulants demeurés jusqu'en 1854 dans une période d'essai. Dès le début de la circulation des chemins de fer, l'administration postale française ne parut point saisir les avantages immenses pouvant résulter pour la transmission des correspondances de l'utilisation de ce nouvel agent de transport. Jusqu'à l'apparition de la vapeur, la distance, la défectuosité des routes avaient été pour la poste des obstacles à son bon fonctionnement ; désormais, il lui sera permis d'imprimer une accélération plus rapide à la transmission de ses courriers.

Tandis qu'en France, on demeurait dans une fâcheuse hésitation relativement à l'utilisation des voies ferrées pour le service postal, la Belgique était dotée depuis l'année 1841 de bureaux ambulants. Chez nous, on ne tenta l'expérience qu'en 1844, en organisant un service fort embryonnaire, consistant en un simple coffre à dépêches placé dans un fourgon ouvert à tous les vents et

auquel on ajouta plus tard des tablettes et des casiers.

M. Lacave-Laplagne, ministre des finances, par une décision du 29 janvier 1845 créa définitivement deux services ambulants sur la ligne de Paris à Rouen pour la transmission et la taxation des correspondances passant par cette ligne. Aux termes du cahier des charges passé avec la compagnie, les bureaux ambulants étaient construits aux frais de la compagnie suivant les plans dressés par l'administration. Les frais de transport de ces bureaux furent fixés à 200.000 francs par année.

En 1846, des services semblables furent organisés sur les réseaux de Strasbourg à Mulhouse, de Paris à Valenciennes, de Paris à Tours.

Ce fut enfin une décision ministérielle du 8 août 1854 qui donna à l'organisation un caractère définitif en instituant des services ambulants de nuit et de jour sur les neuf lignes suivantes :

1° Ligne du Nord, comprenant Boulogne, Calais, Valenciennes, Saint-Quentin ;

2° Ligne de l'Est, comprenant lignes principales et embranchements ;

3° Ligne de Lyon, comprenant lignes principales et embranchements ;

4° Ligne du Centre, comprenant Clermont et Limoges ;

5° Ligne du Sud-Ouest, comprenant Bordeaux et Nantes ;

6° Ligne de l'Ouest, comprenant Rennes et embranchements ;

7° Ligne du Nord-Ouest, comprenant Cherbourg, le Havre et Dieppe ;

8° Ligne de la Méditerranée, comprenant lignes principales et embranchements ;

9° Ligne des Pyrénées, comprenant Bordeaux, Cette et Bayonne.

Progressivement, cette branche du service postal a reçu des perfectionnements notables et de nos jours l'on a pu justement dire que « ce qui constitue comme le réseau artériel du service postal, c'est le service ambulants » (1). « Les bureaux ambulants, a dit M. Millebrand, ministre du commerce, des postes et des télégraphes, sont les canaux naturels par où s'écoulent tous les objets de la manutention postale. Leur fonction consiste, tout le monde le sait, à recevoir au point de départ, les correspondances pour tout le bassin qu'ils desservent, à recueillir également les correspondances aux gares de leur parcours à en trier la plus grande partie en route et à les acheminer vers leurs destinations respectives. C'est sur tout le parcours une marée toujours montante de sacs que l'on éventre à la hâte, d'où les correspondances s'échappent pêle-mêle et au milieu desquelles on doit chercher et retrouver les valeurs considérables confiées à la poste, qu'il faut ensuite trier, enregistrer, décrire sur tous les documents de service ; et toutes ces opérations s'effectuent dans un

(1) Rapport de M. Berteaux, *Off.*, Ch., 1899, annexe n° 489.

espace restreint où chacun se heurte, où la dépense de forces est décuplée et où l'atmosphère viciée par la poussière extérieure soulevée par la vitesse du train et par la poussière intérieure provenant du maniement des sacs, rend l'hygiène absolument insupportable » (1).

La réfection de ce matériel défectueux a été commencée ; sur l'initiative de M. Mougeot, sous-secrétaire d'Etat des postes, on a construit un certain nombre de wagons-poste de plus grandes dimensions, plus habitables par conséquent pour les agents. Les types des wagons-poste nouveaux sont de deux sortes : les uns ont 14 mètres et les autres 18 mètres de longueur.

En même temps que le service ambulant par voie ferrée, les services maritimes postaux reçurent de nouvelles extensions. Le 29 mai 1857, une convention fut conclue entre l'Etat et la Compagnie des Messageries maritimes à l'effet d'établir deux services de paquebots-poste français dans la mer Noire. En même temps, les services affectés au transport des correspondances entre Marseille et l'Italie, Malte, la Grèce, la Turquie et l'Egypte furent réorganisés.

Plus tard, en vertu de la loi du 3 juillet 1861, les services entre la France et les Etats-Unis créés par la loi du 17 juin 1857, reçurent un plus grand développement dont M. Vandal, dans un discours prononcé le

(1) Rapport de M. Millerand, ministre du commerce, des postes et télégraphes, adressé le 1^{er} mai 1900 à M. le Président de la République, *Bulletin mensuel des Postes*, numéro du 1^{er} mai 1900.

15 juin 1864 au Havre lors de l'inauguration de la ligne des paquebots-poste français entre cette ville et New-York, fit ressortir tous les bienfaits :

« Nos subventions maritimes, disait-il, se sont développées avec le mouvement du siècle ; elles ont grandi avec la richesse publique, et elles en ont été les serviteurs, les auxiliaires et les appuis : c'est le développement de la prospérité générale et non l'augmentation de taxes qui a fait les frais de ces dépenses fécondes qui ouvrent des débouchés aux produits, des emplois aux capitaux et de la grandeur à la patrie... » (1).

Après la constatation de tels progrès une question se pose naturellement : quelle était la situation financière du service postal avant la chute du second Empire ? De l'aveu même de M. Vandal, directeur général des postes, cette situation était relativement moins favorable que pendant les années antérieures à 1866 ; car, disait-il dans son rapport du 26 janvier 1866 : « Si les chiffres proprement dits accusent depuis cinq ans un accroissement de plus d'un tiers dans le nombre des objets transportés, la nature du travail, qui s'applique surtout aux objets dont la manipulation exige le plus de soin, permet d'affirmer que la somme du travail à exécuter par l'administration des postes s'est accrue de moitié pendant la même période. Or, les moyens d'action du service ne se sont pas développés dans une pro-

(1) *Moniteur universel*, numéro du 17 juin 1864, p. 853.

portion semblable, il en résulte que le service est relativement dans une situation moins favorable qu'il y a cinq ans. Et néanmoins, pendant ce laps de temps que de progrès réalisés ! Le nombre des établissements de poste accru, le service rural développé, le travail ambulant simplifié, le service maritime étendu, la correspondance étrangère favorisée, tous ces faits témoignent des efforts accomplis par le service des postes. Les jouissances des populations ont été augmentées, le fait est incontestable, mais l'opinion publique est peu disposée à tenir compte des efforts accomplis tant que d'autres efforts restent à accomplir et sans connaître les détails, elle a la conscience que les forces de l'exploitation postale sont inférieures aux besoins de cette exploitation... » (1).

SECTION III. — Troisième République.

Après la guerre de 1870, les nécessités budgétaires amenèrent le Gouvernement à proposer à l'Assemblée

(1) Rapport au ministre des finances par M. Vandal (26 janvier 1866). Ce rapport indique les progrès réalisés depuis le 1^{er} janvier 1861 jusqu'au 31 décembre 1865 ; pendant cette période, les recettes postales s'élevaient de 63.965.726 francs à 77.719.584 fr., soit en faveur de cette dernière année une augmentation de 13.753.858 ou de 21.5 0/0. Le nombre total des objets manipulés était monté de 507.859.737 à 700.440.676, soit une augmentation de 192.500.939 objets ou de 37.92 0/0 ; le nombre des boîtes aux lettres avait été porté à 43.000, celui des établissements de poste (bureaux composés, bureaux simples, distributions, facteurs boîtiers avait été élevé de 4.239 à 4.776, le parcours annuel des bureaux ambulants avait été augmenté de 7.000.000 de kilomètres.

nationale différentes mesures, au nombre desquelles figurait un rehaussement de tarif postal, destinées à parer aux déficits des budgets de 1870-1871.

De l'élévation de la taxe des lettres « résultera, disait le rapporteur M. Caillaux, une augmentation de recettes de plus de 20 millions » (1). Les nouvelles taxes proposées par le Gouvernement furent adoptées et au tarif ancien succéda le tarif suivant, sanctionné par la loi du 24 août 1871 :

Taxe des lettres de bureau de poste à bureau de poste.

(Art. 1^{er}, loi de 1871.)

	Lettres affranchies	Lettres non affranchies
Poids :		
Au-dessous de 10 gr. jusqu'à 10 gr. inclusive- ment	0, 25	0,40
Au-dessus de 10 gr. jusqu'à 20 gr. inclusive- ment	0, 40	0,60
Au dessus de 20 gr. jusqu'à 50 gr. inclusive- ment	0, 70	1. »
Au-dessus de 50 gr. jusqu'à 100 gr. inclus . .	2, 20	1,75
Et ainsi de suite, en ajoutant par chaque 50 gr. ou fraction de 50 gr. excédant, 0 fr. 50 en cas d'affranchissement et 0 fr. 75 en cas de non affranchissement.		

Un tarif spécial concernait les lettres nées et distribuables dans la circonscription postale du même bureau (art. 2 de la loi de 1871), de même que pour les lettres de Paris pour Paris (art. 3).

Les prévisions optimistes du rapporteur, pour des causes d'ordre économique, notamment les préjudices

(1) Rapport de M. Caillaux, séance du 24 juillet. — La proposition de réforme fut vivement combattue par M. Volowski.

apportés au commerce par la guerre, l'accroissement de toutes les branches d'impôts, l'élévation elle-même du tarif et enfin la perte de l'Alsace-Lorraine, ne se réalisèrent pas, ainsi que le prouvent les données statistiques suivantes (1) :

1° Au point de vue du nombre des lettres : en 1869, il était de 364.746.000 ; en 1873, il tombait à 340.855.000 et en 1874 à 350.594.000.

2° Au point de vue de l'augmentation des recettes qui en 1869 avaient été de 73.745.000 francs, et qui n'étaient en 1874 que de 89.643.000 francs, soit 14 millions en excédent ; or, les tarifs avaient été élevés de 25 0/0 pour les lettres autres que celles circulant dans l'intérieur de Paris ou dans la circonscription d'un même bureau, et de 50 0/0 pour celles de ces deux dernières catégories. L'accroissement des produits, d'après les données précédentes, ne fut pas proportionnel au relèvement des taxes de 25 0/0 et de 50 0/0 ; M. Leroy-Beaulieu a calculé que s'il eût été proportionnel, il aurait été de $\frac{1}{3}$, ce qui eût élevé le produit de la taxe à 100.000.000 de francs. « En outre, écrit-il, il y avait eu dans les cinq années de la période de 1864-1869 une plus-value, de 14.000.000 de francs, soit de près de 3.000.000 par année. Cette simple plus-value, sans augmentation des

(1) Avec l'Alsace-Lorraine, un vingtième de notre population était perdu. « Cette perte, dit M. Leroy-Beaulieu, pourrait expliquer l'amoin drissement des correspondances d'autant plus que l'Alsace Lorraine était une de nos provinces les plus industrielles. » *Science des finances*, t. I, p. 557.

tarifs et en mettant de côté les deux années calamiteuses 1870 et 1871, eût pu produire à la fin de 1874 une augmentation de 9.000.000 comparativement aux résultats de 1869, soit une plus-value qui n'est pas très inférieure à l'augmentation des recettes qui est résultée de l'accroissement des droits » (1).

Au point de vue de la circulation postale, le même auteur a aussi calculé que la progression normale, telle qu'on pouvait l'espérer d'après les résultats des exercices précédents, aurait dû être pour la période de 1869-1874 de 35 à 40 millions, en exceptant les années 1870 et 1871. Or, en fait, il y eut une diminution de 14.152.000 dans le nombre des correspondances. « Il est probable, conclut M. Leroy-Beaulieu, que le nombre des lettres se fût considérablement accru sans le changement des tarifs... » (2).

L'abrogation de la loi rétrograde ne se fit guère attendre ; la loi du 6 avril 1878 revint aux principes posés en 1848. Suivant la proposition présentée par la commission du budget, la loi nouvelle édicta une taxe unique applicable, comme en Angleterre, à toutes les lettres intérieures.

Le tarif adopté fut le suivant :

ART 1^{er}. — La taxe des lettres est fixée conformément aux indications du tableau suivant :

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 558.

(2) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 557.

Poids des lettres	Affranchies	Non affranchies
Jusqu'à 15 grammes inclusivement . . .	0 fr. 15	0 fr. 30
Au-dessus de 15 grammes jusqu'à 30 grammes.	0 fr. 30	0 fr. 60
Au-dessus de 30 grammes jusqu'à 50 grammes.	0 fr. 50	1 fr. »
Au-dessus de 50 grammes par chaque 50 grammes ou fraction de 50 grammes.	0 fr. 50	1 fr. »

ART. 2. — La taxe des cartes postales est fixée à 10 centimes.

ART. 3. — La taxe des journaux, recueils, annales, mémoires et bulletins périodiques paraissant au moins une fois par trimestre, et traitant de matières politiques ou non politiques est, par exemplaire, de :

2 centimes jusqu'à 15 grammes inclusivement ;

3 centimes au-dessus de 15 grammes jusqu'à 30 gr. inclusivement.

Au-dessus de 30 grammes le port est augmenté de 1 centime par chaque 10 grammes ou fraction de 10 grammes.

Les résultats de cette importante réforme furent d'une part l'accroissement immédiat de correspondances et, d'autre part, une abondante production dans les recettes. — En 1877, il y avait eu 393.043.000 lettres ; en 1878, il y en eut 438.574.176 ; en 1879, 492.226.787. En 1895, le chiffre s'est élevé à 815.278.795 ; en 1901, il atteignait 1.880.296.659.

En ce qui concerne les produits, en 1877, le produit total des postes avait été de 119.500.000 francs ; en 1878, il fut de 105.000.000 de francs ; en 1896, il était de

179.795.524 francs ; en 1901, de 271.520.145 francs.

Antérieurement à la réforme de 1878 une innovation des plus heureuses avait été consacrée par la loi de finances du 20 décembre 1872, introduisant dans le service français, la carte postale (1). La France, en ce qui concerne ce nouveau mode de correspondance, avait été devancée par les nations étrangères. En présence des grands avantages qu'elles en tiraient, M. de Wolowski proposa son adoption en France : « En Angleterre, dit-il, l'expérience a démontré que loin de nuire aux recettes de la correspondance ordinaire, les cartes postales tendent à les augmenter. Dans les cinq années qui ont précédé l'introduction de la carte postale, la moyenne annuelle de l'accroissement des lettres ordinaires envoyées par la poste, a été de 4 p. 100 ; depuis l'introduction de la carte postale, la moyenne annuelle de l'augmentation est montée à 6 p. 100.

(1) La première idée de la carte postale est due au secrétaire d'Etat des postes de l'Empire germanique, M. le Dr Stephan, qui, en 1865, communiqua un mémoire à cet effet, à la cinquième conférence postale, ayant son siège à Carlsruhe. La carte postale, consistait en une *feuille-poste* ouverte destinée à recevoir au recto l'adresse du destinataire et au verso la communication manuscrite, et dont le port, abaissé autant que possible, serait d'environ un silbergros (15 centimes $\frac{1}{2}$) sans égard à la distance. — Le projet ne fut pas mis à exécution immédiatement en Allemagne ; il fut repris à Vienne en 1869 par le Dr Hermann et mis en pratique le 1^{er} octobre 1869. Le succès du nouveau moyen de correspondance fut énorme. Durant le 1^{er} trimestre d'essai 2.926.102 cartes furent vendues. Ce succès éveilla l'attention des autres puissances et l'Allemagne, l'Angleterre, la Suisse en 1870 ; la Belgique, la Suède et la Norvège, la Russie en 1872 suivirent l'exemple de l'Autriche. Belloc, *op. cit.*, p. 604.

« En Allemagne, en Suisse, depuis l'introduction de la carte-poste, le chiffre proportionnel de l'accroissement normal des lettres ordinaires s'est accru au lieu de diminuer... Des relations nouvelles s'établissent ; on envoie d'abord ces cartes-poste et souvent les réponses sont faites en lettres ordinaires. Quand les relations se multiplient, les lettres se multiplient » (1).

L'amendement de M. Wolowski ainsi conçu :

« L'administration fera fabriquer des cartes postales destinées à circuler à découvert.

« Elles seront mises en vente au prix de 10 centimes pour celles envoyées et distribuées dans la circonscription d'un même bureau ainsi que de Paris pour Paris, dans l'étendue dont les fortifications marquent la limite et, au prix de 15 centimes pour celles qui circulent en France et en Algérie de bureau à bureau (2) », fut voté

(1) Séance du 19 décembre 1872.

(2) Au mois de janvier 1873, l'administration postale mit en circulation deux types de cartes non timbrées, dont l'un sur carton jaune foncé était réservé au service local au tarif de 0 fr. 10 ; l'autre, sur carton blanc devait servir aux relations entre les divers bureaux de poste au tarif de 0 fr. 15. La loi de 1878 adopta un type uniforme de cartes postales.

Aujourd'hui, elles sont vendues par l'administration dans les mêmes conditions que les timbres-poste. Elles peuvent aussi être fabriquées par l'industrie privée ou émaner de l'initiative des particuliers et consister en un feuillet de carton léger quelconque blanc ou de couleur, voire en une carte commerciale ou de visite, pourvu que leur poids ne soit pas inférieur à 1 gr. 5 ni supérieur à 5 grammes, qu'elles aient au minimum 9 centimètres de largeur sur 6 centimètres de hauteur, au maximum 14 centimètres de largeur sur 9 centimètres de hauteur et que le *recto* porte exclusivement l'a-

sans modification et forma l'article 22 de la loi de finances du 20 décembre 1872. Cette législation en vigueur jusqu'en 1878 fut remplacée par celle de l'article 2 de la loi du 6 avril 1878 adoptant une taxe unique de 10 centimes. De nos jours, en vertu de l'arrêté ministériel du 22 mars 1902, l'envoi à découvert et au tarif de 5 centimes des cartes postales illustrées ne portant pas de correspondance, est autorisé dans le service intérieur, alors même que la mention « carte postale » figurant dans l'en-tête n'a pas été biffée (art. 2, arrêté ministériel du 22 mars 1902).

dresse du destinataire, ainsi que le timbre d'affranchissement et facultativement, dans le service intérieur, les mots « carte postale ».

CHAPITRE V

SERVICES ACCESSOIRES REMPLIS PAR LA POSTE.

SECTION I. — Le recouvrement des valeurs commerciales par la poste.

C'est la loi du 7 avril 1879 qui a autorisé le service des postes à opérer le recouvrement des valeurs commerciales : cette attribution lui avait été concédée une première fois en 1830, pour faciliter, au cours d'une crise économique, les opérations des comptoirs d'es-compte de Rouen, Lille, Reims, Troyes et Amiens (décis. ministérielle des 29 nov. et 10 déc. 1830), puis retirée au bout de quelques mois. Mais les facteurs avaient continué de servir d'intermédiaires en dehors de toute immixtion de l'administration, à un grand nombre de banques. La loi du 7 avril 1879, complétée pour son exécution par le décret du 10 mai 1879, a fait de ce service officieux un service public. Elle autorise le Gouvernement à faire effectuer par l'administration des postes, le recouvrement des quittances, factures, billets, traites et valeurs commerciales ou autres payables sans frais en France ou en Algérie. Le montant maximum des valeurs pouvant être recouvrées par la poste d'abord fixé à 300 francs, fut par le décret du 3 janvier 1880

porté à 1.000 francs ; enfin, en vertu d'un décret en date du 19 juin 1882, il peut atteindre 2.000 francs aussi bien pour les valeurs payables sans frais que pour les effets protestables, recouvrés aussi par la poste depuis la loi du 17 juin 1880.

Le service des recouvrements fut dès l'origine étendu aux relations internationales. Il fonctionne actuellement avec les offices suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Luxembourg, Suède, Suisse, Tunisie, Norvège, Maroc, Pays-Bas, Roumanie. Toutefois, les effets protestables ne sont admis que pour l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et la Suisse. Le montant de chaque valeur ne peut être supérieur à 1.000 francs sauf pour les bureaux français établis à l'étranger, la Belgique et l'Italie, où il peut, comme dans le régime français, s'élever à 2.000 francs.

SECTION II. — Caisse nationale d'épargne.

Cette institution fonctionnant déjà chez plusieurs nations étrangères (1) ne fut introduite en France qu'en 1881 par une loi du 9 avril, créant la *Caisse d'épargne postale*, appelée depuis *Caisse nationale d'épargne*. Le décret du 31 août 1881 vint en régler le fonctionnement tandis qu'un autre décret en date du 3 décembre de la même année, décidait qu'à partir du 1^{er} janvier 1882.

(1) Il existait déjà des caisses d'épargne postales en Angleterre, en Belgique, en Italie, en Autriche et en Prusse.

tous les bureaux de poste de la France continentale seraient appelés à effectuer toutes les opérations prévues par la loi.

Nous n'avons point ici à faire ressortir les avantages économiques considérables apportés par l'institution d'ailleurs féconde en succès sans cesse grandissants (1); nous n'en exposerons que le mécanisme :

1° Un intérêt de 3 0/0 est servi aux déposants ;

2° Chaque versement ne peut être inférieur à 1 franc;

3° Le compte ouvert à chaque déposant ne peut excéder le chiffre de 2.000 francs, versés en une ou plusieurs fois ;

4° Les mineurs et les femmes mariées sont admis à se faire ouvrir des livrets sans l'assistance de leur représentant légal ou de leur mari.

Le service de la Caisse nationale d'épargne s'étend aussi à l'étranger : en vertu d'une convention passée le 31 mai 1882 entre la France et la Belgique, les déposants qui vont fixer leur résidence en Belgique, peuvent obtenir sans frais, le transfert de leur compte à la Caisse générale d'épargne et de retraite belge. Les Belges

(1) Au 31 décembre 1883, c'est-à-dire après deux ans d'existence, les bénéfices de la Caisse nationale d'épargne lui permettaient non seulement de couvrir tous ses frais généraux et de se suffire à elle-même, mais encore de rembourser un tiers des avances de premier établissement consenties par l'Etat. — En 1884, M. Sarrien, ministre des postes et des télégraphes, écrivait dans son rapport au Président de la République que le nombre des déposants était de 700.000 et s'élevait chaque mois de plus de 15.000 adhérents nouveaux (Rapport de M. Sarrien sur la gestion de la Caisse d'épargne en 1884).

jouissent de droits réciproques en France. Cet exemple est unique, il serait cependant désirable de voir les Caisses d'épargne d'État former une Union sur le modèle de l'Union postale universelle. Une tentative faite en ce sens au Congrès postal tenu à Lisbonne en 1855 est malheureusement demeurée infructueuse (1).

SECTION III. — **Colis postaux** (2).

Depuis la loi du 9 vendémiaire an VI, l'État en supprimant la régie des messageries avait rendu libre l'in-

(1) Le régime actuel de la Caisse d'épargne est fixé par la loi du 9 avril 1881, par celles des 29 juillet 1881, 3 août 1882, 26 février 1887 ; par les décrets du 31 août 1881 portant règlement d'administration publique sur le contrôle de la Caisse nationale d'épargne postale, du 18 mars 1885 modifié par celui du 22 novembre 1886 instituant les succursales navales ; du 27 octobre 1885 autorisant la création de succursales dans les villes à l'étranger où il existe un bureau de poste français ; du 16 mars 1886 instituant des succursales en Algérie et en Tunisie ; du 28 juillet 1889 autorisant l'acceptation des centimes dans les versements ; du 14 décembre 1889 autorisant la création de succursales départementales.

(2) Il n'est peut-être pas irrationnel de parler au sujet de la poste du service des colis postaux, bien que l'administration des postes ne s'imisce en rien dans son exécution. La dénomination donnée à ces colis ayant son origine dans le fait que dans la plupart des pays, ce sont les Offices postaux qui se chargent de leur acheminement et de ce que c'est sur l'initiative prise par le ministre des postes et télégraphes qu'a été votée la loi du 13 mai 1868 établissant, en leur faveur, la réduction à 0 fr. 40 du droit de timbre dont sont grevées les expéditions par chemins de fer (le tarif de ce droit est fixé à 0 fr. 70 par expédition pour la petite vitesse et à 0 fr. 35 pour la grande) ; de plus, le tarif qui les concerne a des analogies avec les tarifs postaux, comme eux, il comporte des prix indépendants de la distance. Enfin les difficultés et réclamations qu'ils suscitent sont portées devant le ministre des postes et télégraphes, sauf recours au Conseil d'État, comme pour le service postal lui-même.

industrie des transports, ne se réservant pour lui que le monopole du transport des correspondances. Dans plusieurs Etats étrangers (1), même après l'apparition des chemins de fer, la poste avait conservé le privilège du transport des marchandises de petite dimension. De sorte que le service des colis postaux nous est venu, comme bien d'autres innovations favorables au commerce, des pays étrangers. La création de ce service est due en France à la loi du 3 mars 1881, ne faisant que sanctionner d'une part les résolutions d'une conférence tenue à Paris le 9 octobre 1880, d'autre part une convention passée le 3 novembre 1880 avec les grandes Compagnies de chemins de fer et de navigation. En vertu de cette convention, les Compagnies contractantes et l'administration des chemins de fer de l'Etat sont substituées au Gouvernement français pour les avantages et les obligations résultant de l'arrangement international du 3 novembre 1880, conclu le lendemain même du jour où M. Cochery par une application anticipée de cet arrangement, signait une entente avec les Compagnies. Ces dernières ont droit à l'intégralité de la taxe territoriale de 50 centimes attribuée à la France pour le transit à travers son territoire, mais non pas, à

(1) En Suisse, la poste effectuait le transport des paquets sans limites de poids et elle était investie d'un monopole pour tous les colis de 5 kilogrammes et au-dessous (Loi fédérale du 2 juin 1849 ; loi du 23 mars 1876, art. 18 et s.).

En Allemagne, la poste transportait, mais sans monopole, les colis de messagerie jusqu'au poids de 50 kilogrammes.

moins d'arrangements spéciaux, à la surtaxe facultative de 25 centimes prévue par l'article 5, § 2 de la Convention internationale. Moyennant la taxe de 50 centimes par colis qu'elles partagent entre elles lorsque les colis empruntent plusieurs réseaux, les Compagnies se chargent non seulement du transport, mais encore de la transmission d'un réseau à l'autre et de l'accomplissement des formalités en douanes (1).

La loi du 3 mars 1881 qui régit ce service a été successivement modifiée et complétée par les lois postérieures des 24 et 25 juillet 1881 ; 12 et 13 avril 1892 ; 30 janvier 1893, article 7 et du 17 juillet 1897 créant des colis postaux de 10 kilogrammes pour le service intérieur.

Les détails en sont principalement réglés par les décrets des 19 avril, 24 juillet, 24 août et 19 septembre 1881, 25 juin 1892, 25 février 1899 et en ce qui concerne les obligations des Compagnies de chemins de fer par le règlement ministériel du 18 juin 1892.

Le poids maximum des colis postaux, d'abord fixé à 3 kilogrammes, a été élevé à 5 kilogrammes par la loi du 12 avril 1892 et à 10 kilogrammes par celle du 17 juillet 1897 (2).

Aucune condition de dimension ni de volume n'est exigée pour les colis de 0 à 5 kilogrammes, circulant à

(1) Jaccotey, *Traité de législation et d'exploitation postale*, p. 774.

(2) L'affranchissement est obligatoire au départ. Le tarif varie d'abord avec le poids suivant que le dépôt et la livraison ont lieu

l'intérieur de la France continentale, de l'Algérie, de la Corse et pour ceux expédiés de France en Corse.

Les colis de 5 à 10 kilogrammes ne doivent avoir en aucun cas plus de 1 m. 50 sur chaque face, ni s'ils sont à destination de la Corse, de l'Algérie et de la Tunisie dépasser en volume 55 décimètres cubes (Loi du 17 juillet 1897, art. 2-1° ; décrets des 5 septembre 1897, 26 avril 1898 et 25 février 1899).

en gare, à domicile ou dans un bureau de poste.

	0 à 3 kilos francs	3 à 5 kilos francs	5 à 10 kilos francs
1° Colis déposé et adressé en gare.	0,60	0,80	2,51
2° Colis déposé en gare et livrable à domicile ou poste restante. . . .	0,85	1,05	1,50
3° Colis déposé dans un bureau de poste ou de correspondance et livrable en gare.	0,85	1,05	1,50
4° Colis déposé dans un bureau de poste ou de correspondance et livrable à domicile ou poste restante	1,10	1,30	1,74

Ces prix se composent : 1° de la taxe de transport de gare à gare, qui est respectivement de 0 fr. 50, 0 fr. 70 et 1 fr. 15 ; 2° d'un droit unique de timbre de 0 fr. 10 qui remplace, pour les colis postaux, les droits nombreux et très onéreux frappant les autres transports en grande vitesse (LL., 30 mars 1871, 22 janvier et 28 février 1872, 29 févr. 1874) ; 3° pour les colis qui ne sont pas déposés ou livrés en gare, du droit de factage ou d'apport en gare, qui est de 0 fr. 25 et qui dans la dernière hypothèse, se trouvant dû tant au départ qu'à l'arrivée, est doublé.

CHAPITRE VI

LES TÉLÉGRAPHES ET LES TÉLÉPHONES.

SECTION I. — Le télégraphe.

Tandis que la poste est arrivée au degré de perfection que nous lui connaissons par une évolution très lente dont nous avons décrit les diverses étapes, la télégraphie, au contraire, au cours du siècle dernier, a été l'objet d'une transformation si radicale qu'il ne lui reste rien de son organisation primitive. Sans doute la télégraphie optique ou aérienne, au moyen de laquelle on suppléa aux lenteurs du service postal durant de nombreuses années rendit des services qu'on ne saurait contester, mais « il est permis de ne voir aucun rapport direct entre les ressources restreintes de ce procédé primitif et l'admirable puissance que l'emploi des courants électriques a communiquée à l'industrie moderne de la télégraphie » (1).

En Angleterre, les premiers essais furent tentés en 1837 ; et déjà dans ce pays le nouveau procédé de transmission de correspondances donnait des résultats

(1) *Dictionnaire d'Economie politique* de Léon Say, au mot *Postes*.

satisfaisants, quand on l'introduisit en France au cours de l'année 1844. Le Gouvernement d'alors, ayant le tort de ne voir dans la télégraphie qu'un instrument propre à combattre sa politique, ne lui imprima point l'impulsion suffisante pour en faire un instrument social. Cette dernière conception se heurtait pour sa réalisation à de vives résistances : « Toute la puissance des communications rapides, disait-on, réside dans ce fait que le Gouvernement seul est appelé à en disposer. Connaissant, au moment où il se produisent les événements survenus dans les parties les plus reculées du territoire, l'administration peut parer à leurs conséquences avant que la nouvelle en soit répandue. Cette inestimable sauvegarde de la paix intérieure disparaîtra dès que les télégraphes constitueront un moyen général d'information, et, à peu de choses près, le résultat sera le même pour le Gouvernement que si on les mettait purement et simplement à néant, tandis qu'on aura régularisé en faveur de l'émeute une ressource que les fauteurs de désordre considèrent comme essentielle au succès de leurs entreprises. »

Ces appréhensions que l'avenir a démenties nous paraissent avoir été des moins justifiées. L'erreur fâcheuse, par suite de laquelle on privait le public des moyens si précieux de la télégraphie pour les relations de famille et pour les transactions commerciales subsista jusqu'en 1850. A cette époque, l'usage du télégraphe de l'Etat fut concédé par la loi du 29 novembre

aux particuliers, mais dans des conditions propres à éloigner toutes les craintes : tout d'abord, les personnes voulant faire usage de la correspondance télégraphique étaient tenues de faire constater leur identité ; en outre, l'administration était autorisée à refuser l'envoi ou la distribution des télégrammes susceptibles de compromettre la tranquillité publique car, déclarait le ministre de l'intérieur d'alors, « s'il arrivait au Gouvernement de faire passer des ordres destinés à le détruire, s'il s'instituait l'agent de ses propres ennemis, le ridicule d'un pareil rôle le disputerait seul à ses périls » ! (1) Enfin, le droit était établi en faveur du Gouvernement de suspendre à tout moment le service de la télégraphie privée.

Depuis longtemps déjà, en Angleterre, aux Etats-Unis d'Amérique le commerce était en possession de l'usage de lignes de télégraphie électrique traversant les Etats de ces puissances. La Prusse avait suivi cet exemple, mais avec cette différence que, tandis qu'en Angleterre et aux Etat-Unis les lignes étaient construites par des Compagnies indépendantes, en Prusse ces lignes appartenaient à l'Etat et étaient mises par lui à la disposition du public. La Hollande et l'Autriche avaient aussi affecté les télégraphes électriques au service de la correspondance des particuliers.

(1) Des nécessités de police firent rattacher la direction générale des lignes télégraphiques, créées le 28 octobre 1853, au ministère de l'intérieur, alors que la direction générale des postes relevait du ministère des finances.

A l'exemple des législations anglaise et américaine, la loi de 1850 adopta un tarif gradué en raison des distances. « Le système d'une taxe uniforme, disait M. Le Verrier, rapporteur de la loi, applicable à toutes les distances, tel, en un mot, qu'il est établi pour le transport des dépêches par la poste est complètement inapplicable au service de la télégraphie électrique...

« La malle qui fait aujourd'hui le service de Tonnerre ne voit en aucune façon, ses dépenses accrues par l'obligation où elle est d'emporter les dépêches de Dijon ; on peut considérer ces dernières comme n'occasionnant d'autres frais que ceux de leur transport de Tonnerre à Dijon. Par la même raison, les dépêches de Lyon, transportées jusqu'à Dijon en même temps que celles de cette dernière ville n'occasionnent réellement une dépense nouvelle que depuis Dijon jusqu'à Lyon. On peut donc soutenir, même par ces seules considérations, que chaque dépêche ne devant payer que sa quote-part des frais généraux, plus le léger surcroît de dépense afférent au surcroît de chemin que cette dépêche oblige à parcourir, la taxe peut être la même, quelle que soit la distance du point de départ au point d'arrivée. Les dépêches télégraphiques entre deux stations ne peuvent, au contraire, être transmises que par ordre successif les unes après les autres. Si un particulier réclame l'envoi d'une dépêche de Paris à Lyon, toute la ligne sera monopolisée à son profit pendant tout le temps que durera la transmission de cette dépêche. Tandis que s'il

se fût borné à demander la correspondance jusqu'à Tonnerre, rien ne se fût opposé à ce que deux autres dépêches fussent transmises pendant le même temps, l'une de Tonnerre à Dijon, l'autre de Dijon à Lyon.... Dans le système d'une taxe uniforme, l'administration aurait avantage à transmettre les dépêches dans l'ordre des moindres distances et à ne faire passer celles qui intéresseraient les stations extrêmes qu'à défaut de dépêches concernant les stations intermédiaires. Pour la transmission d'une dépêche de Paris à Lyon, on ne percevrait qu'une taxe, tandis que trois dépêches transmises dans le même temps, l'une de Paris à Tonnerre, l'autre de Tonnerre à Dijon, l'autre enfin de Dijon à Lyon, donneraient lieu à la perception de trois taxes, c'est-à-dire à un bénéfice trois fois plus considérable pour le Trésor. »

Ces considérations contiennent assurément une part de vérité. On ne saurait assimiler la transmission de la correspondance par le télégraphe à sa transmission au moyen de la poste. En matière télégraphique il y a lieu de faire entrer en ligne de compte la longueur des fils dans la fixation du tarif. Mais cet élément ne peut être ici que secondaire ; chaque fois, en effet, que l'on a à se servir du fil pour le service les frais ne sont pas à renouveler, tandis que pour la poste les frais se multipliaient en proportion du nombre des stations où le courrier devait se faire relayer. De plus, disait-on, les dépêches d'un point éloigné paralysent le service sur la

ligne entière. Cette raison est minime, car la rapidité de la transmission est telle qu'une dépêche ne reste qu'un instant sur la ligne.

D'ailleurs, les dispositions de l'article 7 de la loi du 29 novembre 1850 déterminaient la taxe de la correspondance télégraphique en ces termes : « Il sera perçu pour une dépêche de un à vingt mots, un droit fixe de 3 fr., plus 12 centimes par myriamètre. Au-dessus de vingt mots, la taxe est augmentée d'un quart pour chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédante » ; il résultait que la taxe était relativement plus élevée pour les petites distances que pour les grandes.

Ainsi, une dépêche de Paris à Versailles coûtait 3 fr. 24 : c'était un prix prohibitif et de plus illogique !

L'expérience, l'usage de plus en plus accru du nouveau mode de correspondance ne tardèrent pas à faire ressortir les lacunes et les infractions de la loi de 1850. Le Gouvernement pour y remédier prit l'initiative d'une réforme en déposant un projet de loi, ayant pour objet principal une modification des tarifs en vigueur par une réduction de taxes. Ce fut la loi du 28 mai 1853, dont l'article 1^{er} réduisit le droit fixe de 3 à 2 francs et le droit proportionnel de 12 à 10 centimes par myriamètre parcouru.

Pour bien se rendre compte des effets de cette taxe, il faut combiner le droit fixe avec le droit proportionnel et calculer ce qu'il en coûte réellement par myriamètre, suivant que les distances à franchir sont plus ou

moins considérables. En jetant les yeux sur le tableau ci-dessous on reconnaît que le tarif par myriamètre parcouru baisse rapidement, à mesure que le droit fixe se répartit sur un plus grand nombre d'unités de distance.

DISTANCE A PARCOURIR	TAXE DUE pour le parcours total	PRIX ACQUITTÉ POUR CHAQUE MYRIAMÈTRE	
		TARIF ANCIEN	TARIF NOUVEAU
	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1 myriamètre.	2, 10	3, 12	2, 10
5 id.	2, 50	0, 72	0, 50
10 id.	3 »	0, 42	0, 30
15 id.	3, 50	0, 32	0, 23
20 id.	4 »	0, 27	0, 20
50 id.	7 »	0, 18	0, 14
100 id.	12 »	0, 15	0, 12

Le nouveau tarif abaissait la taxe de 32 0/0 sur un parcours de 2 myriamètres ; de 30 0/0 sur un parcours de 5 myriamètres ; de 24 0/0 sur un parcours de 20 myriamètres ; et de 20 0/0 sur un parcours de 100 myriamètres.

« Au-dessus de 20 mots, la taxe précédente est augmenté d'un quart pour chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédante » (art. 1^{er}-2^o).

Le système de tarification consacré par la loi de 1853 fut de courte durée : ses inconvénients devinrent de plus en plus sensibles à mesure que se prolongeaient les lignes rayonnant de Paris vers toutes les frontières. Cette loi avait conservé le mode de calcul de la distance

d'après la longueur réelle du fil tel que l'avait établi la loi du 29 novembre 1850 ; de fâcheuses conséquences en résultaient. Ainsi, il arrivait que certaines localités rapprochées par leur situation topographique, mais reliées entre elles par de longs circuits télégraphiques, acquittaient des taxes énormes pour se mettre en communication.

L'article 1^{er} de la loi nouvelle en date du 22 juin 1854, substituant à la tarification précédente, la tarification basée sur la distance calculée à vol d'oiseau décidait que :

« A dater du 1^{er} juillet 1854, les distances servant de base au calcul des taxes et des dépêches télégraphiques privées seront prises à vol d'oiseau, depuis le bureau de départ jusqu'au bureau d'arrivée. »

Désormais, donc, chaque bureau de correspondance télégraphique deviendra un centre à partir duquel la distance jusqu'au bureau de destination de la dépêche sera calculée en ligne directe, sans aucun égard à la distance réelle parcourue par cette dépêche le long des fils télégraphiques.

La loi introduisait en outre un autre changement favorable dans le second élément du tarif des dépêches télégraphiques, c'est-à-dire dans le nombre de mots qui sert de base au calcul de la taxe : la limite de la dépêche simple était portée à 25 mots (art. 2).

Le tarif était établi conformément au tableau suivant :

Pour une distance		Pour une dépêche de 1 à 25 mots	
De 1 à 75 kilomètres inclusivement		2 fr.	50
Plus de 75 — à 190.		5 »	
— 190 — à 340.		7 »	50
— 340 — à 525.		10 »	
— 525 — à 750.		12 »	50
— 750 — à 1050.		15 »	

La loi du 21 juillet 1856, remaniant encore une fois le tarif, taxait de la façon suivante les dépêches privées :

Pour une dépêche de un à quinze mots, il était perçu un droit fixe de 2 francs, plus 10 centimes par myriamètre;

Au-dessus de quinze mots, la taxe précédente était accrue d'un dixième pour chaque série de cinq mots ou fraction de série excédante.

Les dépêches entre deux bureaux télégraphiques d'une même ville payaient une taxe fixe indépendante des distances.

D'après la loi du 18 mai 1858, les dépêches privées d'un à quinze mots échangées entre deux bureaux d'un même département, furent soumises à une taxe fixe de 1 franc, quelle que soit la distance.

Les dépêches de un à quinze mots échangées entre deux bureaux de deux départements limitrophes ont été soumises à la taxe fixe de 1 fr. 50, sans tenir compte de la distance.

Dans les deux cas précédents, cette taxe était augmentée d'un dixième pour chaque série de cinq mots ou fraction de série excédante.

Enfin, est apparue la loi du 3 juillet 1861 qui, rendant

générale l'application du système partiellement mis en pratique par la loi du 18 mai 1858, a eu pour but de réaliser dans le service télégraphique, une réforme analogue à celle obtenue dans le service de la poste aux lettres par le décret du 24 août 1848 : l'uniformité et la réduction des taxes.

L'article 2 de cette loi soumit les dépêches privées de un à vingt mots aux droits fixes suivants perçus au départ : entre deux bureaux d'un même département, 1 franc ; entre deux bureaux quelconques du territoire continental de l'Empire, 2 francs. Au-dessus de vingt mots, ces taxes étaient augmentées de moitié par chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédante (1).

La réduction des deux tiers du prix moyen des dépêches opérée par la loi de 1861 n'imposa pas de sacrifices au Trésor, bien au contraire, l'accroissement de 76 0/0 du nombre des correspondances se traduit par une plus-value de 5 0/0 dans les recettes de l'exercice 1862.

A la suite de quelques modifications de détail introduites dans la législation (2), la loi du 21 mars 1878 éta-

(1) Les dépêches de nuit admises seulement entre bureaux ouverts d'une manière permanente ne donnaient lieu à aucune surtaxe. Le port à domicile ou au bureau de la poste dans le lieu de l'arrivée était gratuit.

(2) Loi du 13 juin 1866 accordant aux expéditeurs la faculté de recommander leurs dépêches moyennant une taxe égale à celle de la dépêche elle-même (art. 1 et 2) ; et article 6, permettant de faire sui-

blit le tarif actuellement en vigueur. En vertu de l'article 1^{er} de cette loi : dans toute l'étendue des pays soumis au régime antérieur, c'est-à-dire, la France continentale, la Corse, l'Algérie, la Tunisie, la principauté de Monaco et les vallées d'Andorre et dans les relations de ces pays entre eux, la taxe télégraphique est fixée quels que soient le lieu d'origine et la destination, à 0 fr. 05 par mot sans que le prix de la dépêche puisse être inférieur à 0 fr. 50 centimes. Ce tarif est réduit de moitié en faveur des dépêches destinées à être publiées dans les journaux ;

Par la loi du 26 janvier 1891, un service de remises de télégrammes par exprès moyennant l'acquittement d'une surtaxe a été organisé.

Enfin, un tarif particulier a été établi pour les cartes-télégrammes transportées dans Paris au moyen des tubes pneumatiques : il est, depuis la loi du 30 mars 1902, de 0 fr. 30 quel que soit le nombre des mots écrits.

Une réforme qu'il convient de mentionner à raison des résultats heureux qui la suivirent, fut la fusion de la direction générale des postes et de la direction générale des lignes télégraphiques en une seule administration (1). Proposée une première fois dès 1828 au temps

vre la dépêche qui ne rencontre pas de destinataire à la première adresse, sous la condition de payer autant de fois la taxe qu'il y aura eu d'expéditions successives.

(1) Les avantages de la fusion furent : une économie de personnel, les mêmes agents pouvant dans bien des cas être chargés de l'exécution des deux services ; — économie de matériel : un seul

de télégraphe aérien par le baron de Villeneuve, elle ne fut réalisée que tardivement par les décrets des 22 décembre 1877, 28 janvier et 27 février 1878.

« La poste et le télégraphe, disait déjà M. Vandal dans un rapport qui porte la date du 3 mars 1864, sont deux agents solidaires l'un de l'autre nés du même ordre d'idées, et ayant un but commun, la locomotion de la parole et de la pensée.

« Séparés, ils présentent l'anomalie de deux organes d'une même machine fonctionnant isolément, quand le but est le même.

« Réunis, leur action concentrée développerait plus de puissance qu'une action divergente et isolée » (1).

La fusion décidée fut complétée par deux décrets du 27 décembre 1877 : le premier supprimait les fonctions de directeur général des postes et donnait au sous-secrétaire d'Etat des finances la présidence du conseil d'administration ; le second rattachait le service des télégraphes au ministère des finances sous l'autorité du sous-secrétaire d'Etat. Quelques années après, par décret du 5 février 1879, l'administration des postes et

local pouvant contenir à la fois la poste et les appareils télégraphiques ; — meilleure gestion des bureaux télégraphiques secondaires : les agents de l'Etat offrant plus de garanties que les gérants municipaux, enfin simplification de certaines opérations qui ont besoin du concours des deux services, notamment l'envoi d'un mandat télégraphique qui autrefois exigeait le dépôt de l'argent à la poste puis la transmission de la dépêche par le télégraphe. Jaccottey, *op. cit.*, p. 13.

(1) *Moniteur universel* du 6 mai 1864.

des télégraphes était érigée en un ministère spécial.

A nouveau, un décret du 30 mai 1887 en fit une direction générale qui pendant deux ans fonctionna d'après les règlements usités pour les régies financières et sous les ordres du ministre des finances, puis par décret du 15 juin 1887 passa dans les attributions du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes.

Depuis le décret du 28 mai 1896 on a rétabli le sous-secrétariat des postes et des télégraphes rattaché au ministère du commerce.

SECTION II. — Les téléphones.

L'histoire de l'exploitation des téléphones en France peut se diviser en trois périodes.

Durant la première, qui s'étend de 1879 à l'année 1883, on fit du téléphone dans notre pays la première application pratique. Au cours de ces cinq années, l'exploitation des réseaux téléphoniques fit l'objet de diverses concessions, dont les bénéficiaires ne tardèrent pas à s'entendre pour constituer la Société générale des téléphones dès le 10 décembre 1880. Le champ d'exploitation de la société s'étendit au delà de Paris ; les départements bénéficièrent aussi d'installations téléphoniques (1).

(1) Cpr. Julien Brault, *Histoire de la téléphonie et exploitation des téléphones en France et à l'étranger*, Paris, 1888.

La seconde période qui va jusqu'en 1889 s'ouvre en 1883, époque où l'on voit le Gouvernement, jaloux des succès obtenus par les Compagnies, exploiter concurremment avec elles l'invention des téléphones. La première tentative d'exploitation par l'Etat fut faite à Reims en 1883 et le 1^{er} avril de cette même année, le réseau fut ouvert au public.

Enfin, la loi du 16 juillet 1889, autorisant l'Etat à effectuer le rachat des réseaux appartenant à la Société générale des téléphones, est le point de départ de la troisième période où a triomphé l'exploitation monopolisée entre les mains de l'Etat (1).

Le public peut faire usage du téléphone sous deux formes différentes : l'abonnement au réseau qui comporte l'installation d'un poste à domicile de la conversation téléphonique qui a lieu dans les postes publics. Le nombre des abonnés au téléphone qui n'était encore, en 1891 que de 11.000, dont 5.300 à Paris, était passé, en 1900 à 56.400, dont 25.000 à Paris. Quant aux réseaux qui étaient au nombre de 272, en 1893, employant 10.359 kilomètres de lignes (79.833 kilom. de fils) ils s'élevaient en 1900 au chiffre de 767, reliés entre eux par

(1) Loi du 16 juillet 1886. — ART. 2 : « Le Gouvernement est autorisé à affecter au rachat à la mise en état de bon fonctionnement et au développement des réseaux téléphoniques appartenant à la Société générale des téléphones une avance pouvant s'élever à 10.000.000 de francs qui sera faite au Trésor par la Caisse des dépôts et consignations. Le remboursement de cette avance aura lieu en dix annuités au plus, calculées au taux d'intérêt de 4 0/0.

1.263 circuits interurbains et employant 18.000 kilomètres de lignes (225.000 kilom. de fils). Au 1^{er} janvier 1902, il y avait 2.000 réseaux urbains reliés par 2.005 circuits interurbains employant un total de 400.000 kilomètres de fils.

CHAPITRE VII

LES COMMUNICATIONS INTERNATIONALES.

Le service international relatif à l'échange des correspondances, primitivement réglementé par quelques conventions variant avec les législations de divers Etats, a reçu depuis quelques années en même temps que l'uniformité (1) une extension considérable, grâce aux progrès incessants des moyens de transports et aux découvertes modernes facilitant les transmissions de la

(1) Avant 1875 les correspondances échangées entre la France et les pays étrangers étaient soumises à un régime qui variait, suivant les pays. On devait appliquer, en effet, les traités particuliers conclus par l'Etat français avec les diverses nations : ces traités étaient au nombre de seize. Cette multiplicité de régimes compliquait les relations internationales. Aussi, dès 1863, la plupart des Etats d'Europe et quelques Etats extra-européens sentant le besoin d'établir des règles et des taxes uniformes se réunirent en Congrès à Paris, mais n'arrivèrent pas à s'accorder. Ils furent plus heureux en 1874, à Berne. De ce second Congrès il sortit un traité établissant une Union générale des postes (traité du 9 octobre 1874) que la France signa le 3 mai 1875 et ratifia le 3 août suivant (loi du 3 août 1875). C'est cette Union générale des postes qui a été remplacée en 1878 par l'Union postale universelle. A Berne, en 1874, il y avait eu vingt-deux Etats adhérents représentant une population de 350 millions d'habitants. A la Conférence de Paris, en 1878, trente-trois Etats représentant une population de 653 millions d'habitants se firent représenter. Depuis 1878, le nombre des adhérents a augmenté au point de comprendre tous les Etats civilisés et 4 milliards d'individus.

sée jusqu'aux régions les plus lointaines (1). Les postes, les télégraphes, les téléphones ont fait naître des conventions internationales conclues entre les Etats civilisés.

Pour les postes, le droit en vigueur a été principalement établi par le traité du 1^{er} juin 1878, qui a institué entre presque tous les Etats civilisés une Union postale universelle élaborée au Congrès postal ouvert à Paris le 1^{er} mai 1878. Les règles organiques posées à cette époque ont été reprises et complétées par la Convention postale universelle conclue à Washington le 15 juin 1897, qui a substitué à l'Union postale universelle l'Union générale des postes.

Les règles sont les suivantes :

Première règle. — Les pays faisant partie de l'Union générale des postes constituent un seul territoire pour l'échange réciproque des correspondances entre leurs bureaux de poste (art. 1^{er} de la Convention de 1897). Le terme « correspondances » s'entend non seulement des lettres, des cartes postales, mais encore des imprimés de toute nature, papiers d'affaires et échantillons de marchandises issus de l'un des pays adhérents à l'Union à destination d'un autre de ces pays. Ceci s'étend en outre, quant au parcours dans le ressort de l'Union,

(1) Sous l'administration de M. Millerand des bureaux français ont été ouverts à Pékin, à Jérusalem, à Fez-Mellah, à Sali, à Méquinez et Marrakech (Maroc) : notre influence à l'étranger ne pourra que s'en ressentir heureusement. Arrêtés des 20 avril, 1^{er} juin, 4 octobre 1900 et décisions des 12 mai et 12 août 1899.

à l'échange postal de ces objets entre les pays de l'Union et les pays étrangers à l'Union chaque fois que cet échange emprunte les services des deux parties contractantes (art. 2).

Deuxième règle. — Sur le territoire postal de l'Union, quels que soient les tarifs intérieurs, il existe l'unité de taxe. Le tarif adopté pour une lettre de 15 grammes, est de 0 fr. 25, pour une carte postale 0 fr. 10 ; pour les imprimés, de 0,05 par 50 grammes. — L'article 5 donne une prime à l'affranchissement, en décidant que les lettres ou cartes non affranchies sont taxées au double. L'affranchissement est fait en timbres du pays d'origine.

En principe, chaque Etat conserve les recettes qu'il fait : les décomptes d'Office à Office existant auparavant ont été supprimées. Toutefois, les pays traversés sont remboursés par le pays d'origine des frais de transports intermédiaires à raison de tant par kilogramme de lettres ou de papiers.

Troisième règle. — Pour supprimer une cause d'augmentation de tarifs la clause de non-responsabilité a été supprimée. Toutefois, comme dans le service intérieur, la responsabilité peut être engagée avec un supplément de taxe perçu pour la recommandation ou la déclaration. En cas de recommandation, la perte, sauf s'il y a force majeure, donne à l'intérieur droit à une indemnité de 50 francs (art. 8, § 1^{er} de la Convention).

Quand il y a déclaration de valeur, la Convention

décidait que la matière serait réglée par des ententes particulières entre les divers pays adhérents (art. 19). L'Arrangement spécial qui a eu lieu le 26 décembre 1898 décide que pour les boîtes avec valeur déclarée, il est dû par l'Office d'origine à l'administration du pays de destination et s'il y a lieu à chacune des administrations participant au transport territorial intermédiaire, un port de 0 fr. 05, plus, le cas échéant, à chacune des administrations participant au transport maritime intermédiaire un port de 1 franc. Enfin, l'Office d'origine est en outre redevable envers l'administration du pays destinataire d'un droit d'assurance (1).

Quatrième règle. — Il est créé à Berne, sous la dénomination de Bureau international de l'Union générale des postes un Office central qui réunit, publie, distribue les renseignements de toute sorte intéressant le service international. — Quant aux différends suscités par l'interprétation de la Convention ou par la responsabilité d'une administration en cas de perte d'un envoi recommandé, ils donnent lieu à l'application d'une procédure arbitrale arrêtée par la Convention.

En ce qui concerne le service télégraphique international, il est aussi réglé par une Convention élaborée à Saint-Petersbourg le 22 juillet 1875, et de laquelle est née l'Union télégraphique universelle. Un règlement de

(1) Ce droit d'assurance est de 0 fr. 05 par chaque somme de 300 francs ou fraction de 300 francs déclarée (Arrangement spécial, art. 4).

service complète cette Convention. Il a été revisé plusieurs fois, en dernier lieu, le 22 juillet 1896 par la Conférence tenue à Budapest. Il a été approuvé, ainsi que les tarifs qui y sont annexés, par la loi du 28 juin 1897 et rendu applicable par décret du même jour.

Le taux des taxes télégraphiques est établi d'Etat à Etat de concert entre les gouvernements extrêmes et les gouvernements intermédiaires. A toute époque, il peut être modifié d'un commun accord. Toutefois, dans le régime européen, les deux éléments dont se compose chaque taxe, taxes terminales des Offices d'origine et de destination et taxes de transit des Offices intermédiaires, sont uniformément, sauf en Russie ou en Turquie où elles peuvent être supérieures, fixées comme il suit : 0 fr. 10 par mot pour chacune des taxes terminales, 0 fr. 08 pour chacune des taxes de transit et exceptionnellement, 0 fr. 06⁵ et 0 fr. 04 seulement en Belgique, en Bulgarie, en Danemark, en Grèce, en Suisse, en Serbie.

Les Etats se doivent un compte réciproque des taxes perçues par chacun d'eux, soit pour leur valeur intégrale, soit à la suite d'un commun accord d'après le nombre des télégrammes qui ont franchi la frontière, abstraction faite du nombre des mots et des frais accessoires (Convention de Saint-Pétersbourg, art. 12).

Un Bureau international des administrations télégraphiques, créé en 1868 par la Convention de Vienne et analogue au Bureau international de l'Union postale

universelle, sert de lien permanent entre les administrations de l'Union. Son siège est à Rome.

Les divers Etats se sont enfin préoccupés de l'organisation d'un service international téléphonique.

Dans la revision du Règlement international télégraphique, effectuée à Paris en 1890, on a prévu un service téléphonique entre nations (§ 67).

Il fut arrêté que les administrations des Etats contractants auraient la faculté de créer, à mesure que les besoins s'en feraient sentir, des communications internationales au moyen du téléphone, soit par l'établissement de fils spéciaux, soit par l'appropriation à ce nouveau service des fils déjà existants.

Les administrations s'entendent sur les détails du service. D'un commun accord, elles déterminent la taxe à percevoir sur chacune des lignes téléphoniques. L'unité adoptée, tant pour la perception des taxes que pour la durée des communications, est ordinairement la conversation de trois minutes.

De nos jours, l'organisation n'a pas reçu tous les développements dont elle est susceptible et le règlement qui la concerne est encore des plus sommaires.

La législation française a posé la règle suivante : « Les taxes téléphoniques pour l'étranger sont perçues en France en vertu d'un décret soumis à la ratification des Chambres, lors du vote de la loi de finances, par application de l'article 2 de la loi du 21 mars 1878 » (1).

(1) Ainsi le décret du 28 décembre 1886 porte. — ART. 1^{er} : « La

taxe à percevoir pour les communications téléphoniques échangées entre Paris et Bruxelles, est fixée à 3 francs par 5 minutes de conversation. » — ART. 2 : « Les produits de ces taxes seront répartis entre la France et la Belgique, dans la proportion déterminée pour le partage des produits des taxes télégraphiques par l'Arrangement conclu entre ses deux pays à la date du 22 juin 1886. »

Grâce à des mesures dont M. Mougeot, sous-secrétaire d'Etat aux postes et télégraphes est l'initiateur, un développement considérable a été donné au service téléphonique international. La France est désormais reliée avec l'Allemagne par deux grands circuits : « Paris-Berlin » et Paris-Francfort » ; auxquels s'ajoutent d'autres circuits moins importants (Nancy-Metz, Belfort-Mulhouse, Belfort-Ortmunster et Saint-Dié-Markirch) qui mettent en communication d'assez nombreuses villes de notre région de l'Est avec les réseaux allemands d'Alsace-Lorraine. — Cf. loi du 4 mai 1900 portant approbation de la Convention conclue à Paris le 28 mars 1900 entre la France et l'Allemagne pour régler le service de la correspondance entre les deux pays.

Cf. lois des 17 janvier et 24 février 1900, ratifiant les Conventions analogues conclues en 1898 et 1899 avec le Luxembourg et la Suisse. — Depuis le 1^{er} janvier 1902, un circuit Lyon-Turin a été mis en exploitation.

DEUXIÈME PARTIE

ORGANISATION FRANÇAISE ACTUELLE DU SERVICE DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES.

CHAPITRE PREMIER

EXPLOITATION PAR MONOPOLE DE L'ÉTAT.

Dans la plupart des pays, en France notamment, l'Etat a monopolisé les services de la poste, du télégraphe et du téléphone et il a revendiqué pour lui seul, à l'exclusion de toute autre personne, l'exploitation du service du transport des correspondances. Ainsi organisée, l'entreprise a revêtu le caractère de service public.

Les Etats-Unis seuls parmi les Etats civilisés, n'ont point encore adopté entièrement le régime du monopole en cette matière : dans ce pays, en effet, la correspondance locale, les télégraphes, sont encore entre les mains de Compagnies particulières ; le monopole ne s'exerce que sur un domaine restreint : les lettres et

packets (paquets contenant des correspondances personnelles) (1). Sauf cette exception, les Etats ont résolument mis en pratique le monopole postal gouvernemental.

Si l'Etat a pris en main la direction des postes et télégraphes, s'il conserve cette direction, il est des raisons qui doivent expliquer et justifier cette façon d'agir. Il importe de montrer ces raisons.

En général, les monopoles établis ou reconnus par l'Etat poursuivent l'un des trois buts suivants :

1° Procurer des ressources à l'Etat ;

2° Assurer le fonctionnement d'un service d'intérêt général ou mettre les particuliers à l'abri des inconvénients que pourrait présenter parfois la libre production d'un objet ou d'un service d'une certaine nature ;

3° Récompenser et encourager les inventions ou la fondation d'industries nouvelles.

Quelle est donc celle de ces trois idées dont s'est inspiré l'Etat français (2) quand il a pris à sa charge le

(1) A l'heure actuelle, aux Etats-Unis, la création d'un service d'Etat trouve d'ardents partisans dans l'opinion. Depuis vingt ans elle est à l'ordre du jour des Congrès et des législatures et elle paraît être ajournée beaucoup moins par suite d'une opposition de principe qu'en raison de la difficulté de trouver une solution qui, satisfaisant les intérêts de l'Etat de ceux du public, règle avec équité la libération des Compagnies auxquelles appartient l'immense réseau américain.

(2) Nous n'avons ici en vue que la France, bien que les économistes tendent pour la plupart à étudier la question d'une façon générale. Cette manière de faire pourrait présenter ici quelques dangers : il est, en effet, permis de concevoir un Etat où le régime du

transport des correspondances ? A ne consulter que l'histoire il semble bien que la première, à dater du jour où la poste cessa d'être organisée exclusivement pour le service du roi, fut toujours prédominante. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler la lutte très vive entre la royauté et les messagers de l'Université que primitivement elle avait encouragés par la concession de nombreux privilèges.

Plus tard, apparaît aussi le caractère fiscal de l'intervention de l'Etat dans le service des correspondances, quand on mit en ferme le service déjà monopolisé. Le monopole constitue déjà dès lors un monopole gouvernemental, source de bénéfices comme la gabelle et les aides. Les mêmes considérations d'ordre fiscal subsistent encore au cours du siècle dernier : nous en avons une preuve dans l'hésitation qu'apporta le gouvernement de Louis-Philippe à introduire dans notre législation le système préconisé par Rowland-Hill et adopté déjà par l'Angleterre.

De nos jours, ces considérations se sont profondément atténuées : de nouvelles idées ont pénétré et pénètrent sans cesse davantage dans l'esprit du législateur

monopole ne s'accommoderait pas à l'état social, au milieu. On pourrait dire, par exemple, que dans quelques pays le service risque moins de tomber dans la routine avec un régime de libre concurrence. Peut-être ce fait se produit-il dans un pays neuf où les inconvénients de la concurrence (le principal est le gaspillage des capitaux) sont moins ressentis, c'est ce qui explique qu'aux Etats-Unis le télégraphe soit exploité par des Compagnies privées.

d'une part, et dans les ouvrages de doctrine d'autre part. Désormais, le principe admis comme base de toute organisation postale est celui-ci : la poste est avant tout créée pour l'utilité du public, la recherche du bénéfice n'est pour elle qu'un accessoire.

Ainsi donc si l'Etat conserve la direction des postes et télégraphes, c'est surtout afin de procurer aux particuliers, les plus grands avantages qu'il est permis de retirer de l'institution.

Les qualités dont doivent être dotées les services postaux et télégraphiques pour répondre à leur but social, sont assez nombreuses. Ces qualités essentielles sont : l'universalité, la permanence, la rapidité, la régularité, la sécurité et le bon marché.

Dans l'hypothèse où fonctionnerait le système de la libre concurrence, il est probable que des entreprises privées s'occuperaient principalement du transport des correspondances partout où le service serait susceptible de procurer des bénéfices, tandis que des régions moins favorisées et pourtant tout aussi dignes d'intérêt seraient complètement ou à peu près complètement délaissées. Sur les lignes productives, nous verrions le service marcher avec toute la célérité, la régularité, la sûreté désirables parce que la concurrence existant, chacun rivaliserait d'efforts pour attirer à lui le plus grand nombre de clients. L'émulation pour atteindre la plus haute perfection dans le service, ne ferait pas que la poste fût à la portée de tous ni ouverte à toutes sortes de

correspondances. Il est, en effet, assez difficile d'imaginer une entreprise privée voulant bien se charger, indépendamment des correspondances ordinaires d'autres objets, alors que le transport de ces derniers occasionnerait un déficit (1).

Outre cet inconvénient déjà bien grave, d'autres surgiraient sans doute. Il est à présumer que, les Compagnies conservant leur autonomie, leur indépendance, chacune ayant ses tarifs propres élaborés suivant les besoins de la concurrence, le public ne se reconnaîtrait plus au milieu de ce « chaos inextricable de taxes particulières » fort élevées comme le sont celles de la télégraphie aux Etats-Unis. En dehors de leur caractère prohibitif, ces taxes seraient une atteinte au principe de l'uniformité nécessaire au service postal non seulement sur le territoire d'un pays donné, mais encore et surtout au service international. Ce défaut d'harmonie ne constituerait-il pas un obstacle sérieux à la formation des Unions postale et télégraphique qui rendent de si grands services et dont la création a été regardée à juste titre comme un véritable bienfait ?

Ce serait d'ailleurs tomber dans une profonde erreur que de voir dans la concurrence un des moyens propres à amener le meilleur marché. Quelque active que soit cette concurrence, il est de toute nécessité, en effet, que

(1) On a ainsi vu aux Etats-Unis, qui se trouvent encore sous le régime de la concurrence, des Compagnies soulever des difficultés pour la transmission des dépêches météorologiques.

les taxes perçues soient suffisamment élevées pour couvrir les frais d'exploitation, mais aussi pour procurer des bénéfices (1). Le désir du gain, tel est bien, en effet, le plus puissant stimulant des Compagnies privées ou des simples particuliers dans la gestion de leurs entreprises. Il y aurait par suite toujours lieu de redouter, que bien loin de chercher à réaliser une réduction des taxes, les Compagnies rivales finissent par s'entendre en vue de ne jamais les abaisser au-dessous d'un certain taux. On a vu ce fait se produire aux Etats-Unis, où la concurrence n'a abouti qu'à faire naître des ententes entre les Compagnies. « Les tarifs, lisons-nous dans le *Journal télégraphique*, y sont exorbitants, inégaux et compliqués : malgré la concurrence, les réductions n'ont été que temporaires et étroites » (2).

Ce n'est point tout : par suite même de l'existence

(1) « La concurrence, d'après la nature même des choses, dit M. Cauwès, ne pourrait être effective, à raison du petit nombre des entreprises rivales qui seraient en état de la soutenir, et, cela étant, le monopole a l'avantage d'éviter double personnel, double matériel et par conséquent la cherté relative des tarifs. » Cauwès, *Economie politique*, t. IV, p. 29.

D'autre part, M. Berthélemy exprime l'idée suivante : « La poste coûterait aussi cher si elle transportait deux fois moins de lettres ; le partage des recettes entre les industries concurrentes n'ayant pas ici pour corrélation la division des frais amènerait une élévation désastreuse de prix exigible pour chaque transport. » *Droit administratif*, p. 318.

(2) « Considérations générales sur les tarifs télégraphiques », *Journal télégraphique*, 1875-1877, p. 327, 347, 367, 403. — V. aussi le rapport du postmaster général sur la gestion finissant le 30 juin 1872 (*Journal télégraphique*, 1871-1872-1873, p. 298 et s.),

de deux entreprises rivales pour desservir une même ligne, il y aurait double dépense de travaux de premier établissement, surtout pour le télégraphe. Il y aurait double dépense de main-d'œuvre et de frais généraux. Ce qui est vrai pour les chemins de fer est aussi vrai pour le télégraphe : dans bien des cas la construction de lignes parallèles peut n'être qu'une œuvre stérile ou un gaspillage nuisible de capitaux et une complication pour le public.

Nous avons envisagé jusqu'ici l'hypothèse du fonctionnement de la poste sous un régime de libre concurrence ; on pourrait concevoir aussi le cas où son exploitation serait remise entre les mains d'une seule compagnie investie d'un monopole. Nous trouvons un exemple de cette situation en Allemagne où la maison de La Tour et Taxis (Thurn und Taxis) jusqu'en 1815, conserva le privilège que lui avait concédé l'empereur Maximilien (1493-1519) d'exploiter à son profit le service postal (1).

Avec la constitution d'un monopole appartenant à une compagnie, bien des inconvénients que nous avons signalés comme inhérents au système de la concurrence disparaîtront, mais il en subsistera encore quelques-uns.

(1) L'établissement régulier et définitif d'une poste publique en Allemagne remonte au xvi^e siècle et est dû à la maison de La Tour et Taxis qui organisa les postes non seulement en Allemagne, mais encore en Italie, en Espagne, aux Pays-Bas, etc. Cette famille était d'origine milanaise, et son nom primitif était Tasso. — V. A. de Rothschild, *op. cit.*, p. 191, 192.

Dans la nouvelle hypothèse que nous abordons, le gaspillage des capitaux n'est plus autant à craindre. Il n'y aura en tout cas plus à redouter celui provenant de la création d'entreprises faisant double emploi. Puis, l'unité de direction désormais existante les frais généraux seront diminués, et dès lors il est permis d'espérer des réductions de prix sensibles. « Une seule grande compagnie, dit Stuart-Mill, très souvent au lieu d'être un monopole, vaut mieux que deux grandes compagnies... » Ces paroles s'appliquent ici où le monopole est une occasion de bon marché parce qu'il facilite la réduction de frais généraux. Enfin, l'uniformité règne dans la tarification ; par suite, il est plus aisé de réaliser des ententes avec les pays et d'organiser un service international reposant sur des bases uniformes.

Mais malgré l'existence de ce monopole, les hésitations de l'entreprise unique pour l'acheminement des correspondances sur certaines lignes, pour le transport des objets entraînant des pertes ou n'étant pas suffisamment rémunérateurs, ne manqueront pas de se produire comme sous le régime précédent. De plus, il se pourra que l'entreprise privilégiée soit portée à conclure avec des industriels ou des commerçants des conventions susceptibles de nuire à leurs concurrents par la situation plus avantageuse qu'elle leur créerait. Monopolisé de cette sorte le service postal ou télégraphique n'échappe pas au défaut que nous lui reprochions dans le régime de la libre concurrence : le ca-

ractère commercial dominera ; le souci du bénéfice à faire demeure le principal, tandis que l'intérêt du public est relégué au second plan.

Et les choses se passeront ainsi dans le cas d'une compagnie fermière, subventionnée par l'Etat et dans la gestion de laquelle ce dernier pourrait intervenir afin d'obtenir un service aussi parfait que possible.

L'immixtion de l'Etat ne ferait point que la compagnie fût un jour désintéressée : sa raison d'être en effet étant la réalisation du bénéfice. D'ailleurs, en quoi la gestion d'une grande compagnie différerait-elle de la gestion de l'Etat ; selon Wagner, les moyens d'action de l'un et de l'autre sont identiques, chez les deux on découvre les mêmes défauts, les moyens d'action sont identiques.

Si l'analogie est parfaite dans le mode d'administration, il est certain que le but diffère, car, ainsi que nous l'avons déjà dit, l'Etat dans l'exploitation du service des correspondances ne poursuit qu'accessoirement un but intéressé.

Puisque la libre concurrence, la monopolisation au profit d'une compagnie privée unique, de même que celle concédée à une compagnie soumise au contrôle de l'Etat sont impuissantes à nous donner un service postal avec les qualités essentielles qui en font un instrument social, force est bien de recourir à l'Etat.
— Voyons comment il s'en acquitte.

Il n'est point nécessaire d'insister longuement pour

montrer que le service de la poste et celui du télégraphe ont en France la première des qualités. Ils sont, en effet, universels, quant aux individus en droit et en fait, à cause du taux modéré des tarifs ; quant aux territoires, par suite de l'élaboration et de la conclusion des conventions passées avec les gouvernements étrangers. Seul, le caractère de haute personnalité juridique propre à l'Etat a permis de se servir de la poste et des télégraphes comme moyens d'étendre les relations d'ordre économique, d'ordre moral et intellectuel, sans s'occuper des fonctions. S'il eût fallu subordonner la réalisation d'un service postal international à un accord entre des compagnies privées animées d'un esprit mercantile, nul doute que l'entente n'eût pas été aussi parfaite que celle régnant de nos jours !

Les deux services possèdent aussi la permanence nécessaire pour que les relations nées un jour entre deux individus aient un effet utile en devenant plus fréquentes. La rapidité, la régularité ne leur font pas davantage défaut puisqu'ils tiennent ces deux qualités des chemins de fer, leur auxiliaire. Enfin, ils ont la sécurité autant qu'il est possible de l'assurer.

Quant au bon marché, l'Etat seul est à même de le procurer au public dans l'intérêt duquel il agit. Seul, l'Etat est en mesure de gérer un service sans vouloir faire de bénéfice. Sans doute il peut en faire, mais ce n'est point dans ce but que le monopole de l'Etat existe. Il n'existe qu'à raison de la mission incombant à l'Etat

d'agir dans l'intérêt immédiat des individus qui le composent et de se substituer à eux, incapables de mener à bien l'entreprise.

Il serait téméraire d'affirmer que tout est pour le mieux dans notre institution postale où l'on peut relever de nombreuses imperfections de détail. C'est ainsi que les lettres s'égarent trop souvent, que la transmission des télégrammes s'effectue avec une lenteur exagérée, même pour des distances réduites. Il ne faut voir dans ces vices que de simples accidents auxquels le temps et les progrès de la science remédieront (1) ; et

(1) L'administration a fait procéder naguère à des essais de l'appareil télégraphique de M. Rowland ? ces essais ayant été très satisfaisants, elle se propose d'acheter le nouveau système pour l'écoulement des télégrammes entre Paris et Marseille. « Ce qu'il y a surtout à considérer dans le système, c'est son rendement qui est le plus élevé qu'on ait obtenu jusqu'ici avec un système multiple. Alors que le système Baudot, le plus parfait des multiples en service permet d'obtenir seulement 2, 3, 4 ou 6 transmissions simultanées, 8 opérateurs peuvent à l'appareil Rowland transmettre par un même fil. De plus, le rendement pratique moyen par opérateur, qui est, au Baudot de 50 télégrammes, atteindrait au Rowland 60 à 70, soit 500 télégrammes à l'heure pour les 8 opérateurs. C'est donc un appareil à très grand rendement qui présente ce double avantage de réaliser des économies sur les lignes et sur le personnel. »

En téléphonie, tous les courants de transmission de la parole sont essentiellement ondulatoires et il n'existe aucun système permettant plusieurs conversations simultanées sur un seul et même circuit, il n'est pas possible d'appliquer au téléphone le principe du télégraphe *multiple* de M. Mercadier, basé sur la séparation des tons simples, la parole étant constituée par un ensemble de bruits et de sons complexes. Cependant, en vue d'obtenir des circuits téléphoniques un plus grand rendement, l'administration a adopté une combinaison — déjà réalisée à l'étranger — permettant de constituer un circuit auxiliaire au moyen de deux circuits ordinaires. On

puis, quelle institution peut se flatter d'être en tous points parfaite ? La conclusion est que les services de la poste, du télégraphe et du téléphone ont acquis les qualités indispensables à un service parfait ; et ils les ont acquises parce qu'ils sont monopolisés et monopolisés par l'Etat. La principale justification du monopole est donc là.

A côté de cette justification il en est une autre qu'il est bon de faire valoir à raison de son importance, puisqu'elle est déduite de la sûreté de l'Etat. Nous avons vu qu'originellement les gouvernements avaient organisé les postes en vue des besoins de leur politique ; à notre époque, sans vouloir revenir si loin en arrière, en faisant de la poste un simple instrument de gouvernement, il est bon de conserver à l'Etat la haute main sur ces services, surtout sur le télégraphe et sur le téléphone pour traiter rapidement les affaires publiques. Or, la substitution à la régie par l'Etat du système de la libre concurrence pour les communications postales télégraphiques et téléphoniques, risquerait de causer une perturbation générale dans les affaires et présenterait les plus fâcheux inconvénients pour les correspondances officielles. Plusieurs événements ont montré la rigou-

obtient ainsi trois conversations simultanées au moyen de deux circuits. Ce dispositif est actuellement en service entre Paris et Saint-Germain, Paris et Rouen. Il sera utilisé sous peu entre Paris et Limoges et entre Paris et Bordeaux. — Rapport de M. Sembat pour l'exercice 1903. Ministère des Postes et des Télégraphes, *Off.*, 1902, annexe n° 616.

reuse vérité de cette assertion et le danger qu'il y avait pour le gouvernement français d'être tributaire pour ses communications télégraphiques avec ses colonies, de compagnies de câbles sous-marins, ressortissants à un gouvernement étranger (1).

En Angleterre, on a fort bien compris toute la défec-tuosité d'un tel état de choses ; aussi le gouvernement britannique s'est-il efforcé de favoriser l'organisation en même temps que l'extension de l'immense réseau « dont l'univers est tributaire et qui en rattachant à la métropole toutes les colonies britanniques, en enser-rant toutes les mers du globe, a fait de Londres ce grand centre d'informations du monde et a contribué au développement de la richesse du Royaume-Uni » (2).

Enfin, certains auteurs ont cru pouvoir ranger parmi les motifs militant en faveur du monopole au profit de l'Etat, les facilités avec lesquelles ce dernier peut se char-ger d'une foule de missions qui seraient, prétendent-ils, difficilement confiées à des entreprises privées. « La sol-vabilité de l'Etat étant hors de contestation, disent-ils, l'honnêteté des fonctionnaires étant au-dessus de toute critique et les agents postaux étant répandus sur tout le territoire, on peut songer à faire effectuer par les agents

(1) Sauf les Antilles, l'île de Saint-Pierre, la Corse, l'Algérie et la Tunisie aucune de nos possessions d'outre-mer n'est reliée directe-ment à la France par des câbles français.

(2) Rapport de M. Millerand, ministre du commerce et de l'indus-trie, des postes et des télégraphes, à M. le Président de la Républi-que en date du 1^{er} mai 1900.

postaux et pour le plus grand avantage du commerce en général, des opérations de banque, envois d'argent, recouvrement de créances, encaissement des épargnes, etc. Les agents postaux pourront aussi servir de correspondants pour l'abonnement des journaux, pour les caisses de retraite pour la vieillesse et pour les caisses d'assurance en cas de décès et d'accidents, etc. ; ils pourront encore être constitués en correspondants du Trésor pour la vente des permis de chasse, de pêche, pour le paiement des coupons de rentes, la vente du papier timbré, etc., etc. Enfin, dans ce même ordre d'idées, on peut être amené à confier au service postal exploité par l'Etat, la signification des actes de procédure les moins importants » (1).

Nous ne contredirons point que la « solvabilité de l'Etat », « l'honnêteté de ses fonctionnaires » soient parfaites ; mais nous ne saurions partager l'idée qu'il entre dans les attributions de la poste cette « foule de missions » qui lui sont entièrement étrangères ; et nous ne voyons nullement les motifs pour lesquels dans l'opinion précitée, on ne reconnaît point une compétence suffisante à une entreprise privée pour de telles fonctions ! Il n'existe aucun rapport, même lointain, entre le service postal et le recouvrement des effets de commerce, par exemple, pour justifier l'intervention de l'Etat en cette matière. C'est pourquoi, considérons-

(1) Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 574.

nous cette immixtion dans le domaine de l'action privée comme funeste tant au point de vue économique, qu'au point de vue administratif.

« Confier à l'Etat le recouvrement des factures ou des effets de commerce, dit M. Vignes, c'est le charger d'un service nouveau, sans aucune nécessité et au détriment de l'initiative privée qui jusqu'ici a exécuté ce service, et il n'y a pas plus de motifs à ce que l'Etat se fasse banquier ou encaisseur d'effets qu'il n'y en a pour qu'il soit fabricant d'étoffes, boulanger ou pharmacien ; sous le prétexte qu'il pourrait mieux remplir que les particuliers ou à meilleur marché les fonctions économiques fort importantes de ces diverses professions. L'Etat, en se chargeant d'un service accompli jusqu'à par l'industrie privée fait à celle-ci une concurrence peu loyale, puisqu'il peut l'écraser de sa force collective et qu'en outre, il ne s'assujettit pas lui-même aux impôts de toute nature dont il frappe les banquiers (impôt des patentes, impôt du timbre, impôt sur les actions et obligations, etc.).

« Administrativement, la mesure n'est pas meilleure ... transformer les agents des postes en agents d'assurance pour la Caisse de la vieillesse, pour les accidents, en encaisseurs, c'est les détourner de leur service spécial au détriment de ce service. Croit-on qu'un facteur fera aussi bien la distribution des lettres qui exige une grande attention, s'il est préoccupé du maniement de fonds et de la responsabilité que lui imposent les recou-

virements ? Cette augmentation de travail, outre qu'elle peut dépasser les forces des agents, sera nécessairement préjudiciable au service spécial de la distribution des lettres pour lequel la poste est faite et dans lequel elle doit se renfermer » (1).

Les *desiderata* nombreux adressés à l'administration par le public prouvent combien sont justifiées les critiques de cet auteur relativement à l'extension des attributions des agents des postes. De plus, les doléances du personnel dont chaque jour on retrouve l'écho dans les rapports du budget des postes, déjà bien légitimes, le seraient bien davantage encore par les charges nouvelles dont on l'accablerait en lui confiant la vente des permis de chasse ou de pêche, suivant les désirs de MM. Boucard et Jèze ! Il faut, en effet, se garder d'oublier que, si la division du travail reçoit son application dans les bureaux importants, son jeu ne s'effectue plus dans les recettes où le personnel très réduit voit réunies entre ses mains toutes les branches du service.

Non, le monopole postal ne doit point aboutir à favoriser la concentration entre les mains de l'Etat de toutes sortes de services dont on l'a déjà encombré en perdant

(1) Vignes, *Traité des impôts*, t. II, p. 239. — M. Paul Leroy Beaulieu exprime la même idée quand il dit : « La poste accable ses facteurs de tâches multipliées dont certaines n'ont aucun rapport avec la distribution des correspondances et qui font que celles-ci en souffrent sensiblement. La rapidité en est ralentie. » *Economie politique*, t. I, p. 670 et s.

de vue que son but réel, unique, est le transport et la distribution des correspondances. Le monopole gouvernemental, nous l'avons dit, doit exister, mais il serait désirable pour ne point accroître la tension excessive déjà du grand service public qu'est la poste, qu'on lui fit reprendre son rôle primordial suffisamment chargé s'il est scrupuleusement rempli !

Le principe du monopole de l'Etat étant admis, il faut maintenant en déduire les conséquences, notamment aux points de vue de la place que les revenus postaux doivent occuper dans les recettes de l'Etat, — des modes de tarification pour le service postal, télégraphique et téléphonique, — de l'étendue du monopole de l'Etat. Ces points feront l'objet des chapitres suivants.

CHAPITRE II

PLACE DES PRODUITS POSTAUX DANS LES REVENUS DE L'ÉTAT.

SECTION I. — Les produits postaux dans les divisions classiques des impôts.

Pour accomplir les fonctions qui lui incombent, l'Etat doit avoir des recettes qui se renouvellent périodiquement : les recettes ordinaires de l'Etat sont précisément celles qui d'après leur nature économique comportent une répétition régulière de période en période et qui sont destinées à satisfaire aux besoins ordinaires de la vie de l'Etat. Leur source qui doit être intarissable est alimentée par le revenu de la nation.

Ces recettes s'opposent par nature aux recettes extraordinaires qui n'ont point par elles-mêmes la périodicité ni la constance des recettes ordinaires et qui sont destinées à satisfaire à des besoins extraordinaires comme elles. D'autre part, ces recettes extraordinaires n'ont point nécessairement pour source le revenu de la nation ; les étrangers mêmes peuvent contribuer à les fournir à l'Etat, par exemple quand ils paient une indemnité de guerre ou une indemnité pour un acte de pira-

terie, un assassinat, etc. ; demandées aux nationaux, l'Etat peut les prélever sur un capital.

Nous ne parlerons que des recettes ordinaires et nous nous demanderons d'abord comment on les divise ? Adam Smith en avait fait deux classes :

La première comprenait les revenus des domaines ou les capitaux appartenant en propriété à l'Etat, soit qu'il les exploitât lui-même, soit qu'il les fit exploiter par des particuliers. Dans la seconde, il rangeait les revenus particuliers des individus dont une partie contribue ainsi à former le revenu public de l'Etat.

Les théories modernes du revenu public n'ont point rejeté cette division conforme à la nature des choses ; en effet, l'Etat pourvoit à ses dépenses soit directement au moyen de son patrimoine, soit indirectement au moyen de prestations effectuées par les particuliers.

La division capitale des revenus de l'Etat est donc la division en revenus de l'économie privée et revenus de l'économie publique, ou bien encore revenus du domaine, ce mot pris *lato sensu* (1) et revenus du droit public.

Les revenus de l'économie privée ou revenus doma-

(1) Quand on parle du domaine de l'Etat on a parfois en vue le domaine immobilier, c'est-à-dire le domaine constitué seulement par les terrains dont l'Etat est propriétaire. Le mot est pris alors dans un sens particulier ; en réalité, le domaine de l'Etat comprend non seulement des immeubles non bâtis, mais aussi des immeubles bâtis, de même que des entreprises, comme des mines, des manufactures, des banques, etc.

niaux ou bien encore recettes patrimoniales, ont avec les revenus des particuliers une grande analogie : là est leur caractéristique. Le domaine fiscal propre à l'Etat se compose soit d'usines, soit de manufactures, soit de chemins de fer, soit enfin de diverses sortes d'exploitations. Dans ses manifestations économiques variées, l'Etat acquiert ses revenus d'après les principes et suivant les règles ordinaires de l'économie privée dans le système de la libre concurrence. L'assimilation de l'Etat à un particulier industriel se conçoit fort bien ici ; sans doute, l'Etat se présente à nous comme une sorte de personne juridique plus puissante que les autres, mais il n'est que l'une de ces personnes et dans la gestion de ses biens, il suit les règles de l'économie privée.

Tout différent est le caractère de l'Etat dans son mode d'acquérir les revenus de l'économie publique, qui précisément se distinguent des précédents en ce qu'ils sont les revenus exigés au moyen de la force, de la contrainte. Ici, l'Etat ne ressemble plus à une personne juridique ordinaire, il nous apparaît comme une autorité exerçant sa souveraineté. Ce mode nouveau d'acquérir, spécial à l'Etat, trouve sa justification dans l'existence de besoins généraux et dans la nécessité d'assurer les services d'intérêt général que les citoyens attendent de l'organisation sociale. La contrainte, comme moyen d'acquisition de ces revenus : tel est leur caractère fondamental.

Bien des auteurs ont, il est vrai, voulu indiquer une

autre distinction entre les revenus de l'économie publique et ceux de l'économie privée en disant que les premiers sont pour l'Etat plus productifs que les seconds et partant que leur importance fiscale est plus considérable.

Au point de vue scientifique, cette manière de voir ne saurait être acceptée comme un principe absolu : il peut sans doute se trouver des pays où, comme en France, les revenus de l'économie publique soient plus productifs que ceux de l'économie privée, mais ceci n'est vrai que pour certains pays et pour certaines époques. Le caractère contraire peut se rencontrer, c'est d'ailleurs celui qui a prédominé durant la plus grande partie des temps historiques (1). Et actuellement, il est des pays où les produits domaniaux bien loin d'être négligeables sont, au contraire, très considérables. La Russie retire 39.000.000 de roubles net (104.000.000 de fr.) de l'exploitation de ses forêts domaniales, l'Allemagne, 28.000.000 net. La France ne retire de son exploitation forestière qu'un revenu net de 22.000.000.

(1) Wagner montre que le domaine du prince confondu avec celui de l'Etat fut longtemps la source principale des revenus publics. Il embrassait des terres cultivées, des chutes d'eau, des bois. Il montre aussi que dans son évolution historique le domaine primitif, surtout les terres cultivées qui y étaient comprises ont tendu à se réduire de plus en plus. Parmi les causes générales qui ont déterminé cette évolution il faut compter en premier lieu la lente transformation en possession privée de la possession précaire que le prince accordait sur ses domaines soit à des seigneurs, soit à des cultivateurs, en échange de prestations à exécuter sur les terres du prince. Le domaine primitif tend ainsi à se réduire, les terres cultivées vont disparaître les premières, puis les mines, puis les forêts.

Indépendamment de ses forêts, la Prusse exploite des chemins de fer, des mines, surtout des houillères, des forges, des salines, des hauts fourneaux, et, en examinant le budget de cet Etat, on voit que presque toutes ses dépenses sont couvertes par des recettes provenant de ces diverses exploitations.

En France, la situation actuelle subira des modifications : nul doute que les produits domaniaux s'accroîtront en même temps que s'étendra le domaine lui-même.

Non, il n'existe pas d'autre caractère permettant de discerner les revenus d'économie publique des revenus de l'économie privée que celui que nous avons indiqué, à savoir, la contrainte, la force, employées par l'Etat pour l'acquisition des premiers, l'absence de ces modes de perception pour les seconds.

Les revenus ordinaires de l'Etat comprennent les contributions d'une part, les amendes ou les peines pécuniaires de l'autre ; nous n'avons à nous occuper ici que des contributions qui comprennent tous les impôts dont les Etats modernes tirent pour la plupart, la plus considérable partie de leurs ressources. Malgré l'extrême variété des objets qui atteignent, les personnes, les propriétés, les jouissances, les consommations, les actes les plus divers de la vie humaine, les impôts sont néanmoins susceptibles d'être classés. Les législations n'ont point manqué de le faire, mais toutes n'ont point eu soin de se placer au point de vue de la

nature même de ces impôts, ainsi qu'il importe de le faire pour donner un caractère scientifique à la division adoptée. En droit français, on divise les impôts en impôts de quotité et en impôts de répartition. L'impôt de quotité est celui dans lequel la taxe à payer par chaque contribuable, le tant pour cent à réclamer de chacun est directement déterminé par la loi ; le rendement de l'impôt demeure incertain jusqu'à la fin de l'exercice, car il subit des variations suivant que les faits qui provoquent l'application des tarifs édictés se répètent plus ou moins souvent. L'impôt de répartition est par contre celui dans lequel la taxe à payer par chaque contribuable n'est pas fixée directement par la loi. Seule, la somme totale à percevoir fait l'objet d'une fixation et d'une répartition d'abord entre les différentes parties du territoire, puis entre les contribuables d'une même commune s'en acquittant au prorata de leur revenu imposable.

Au point de vue administratif, la distinction des impôts de répartition et des impôts de quotité présente de l'intérêt : elle influe, en effet, sur les conditions de la perception. L'impôt est-il de répartition, la détermination de la quote-part individuelle est confiée non point aux agents du fisc, mais à des conseils électifs : le conseil général opère la répartition entre les arrondissements, le conseil d'arrondissement entre les communes, enfin des commissions formées de contribuables dans chaque commune entre les contribuables de la com-

mune. Chacune de ces opérations préalables constitue une garantie contre des injustices, pouvant être commises à cause de l'incertitude de la quote-part individuelle.

L'impôt est-il de quotité, la quote-part étant fixée par la loi, le tarif étant certain, l'intervention des agents ordinaires du fisc n'est plus à redouter.

Mais, au point de vue scientifique, la division dont nous parlons ne saurait être acceptée : nous ne trouvons point, en effet, en elle les caractères propres à en faire une division scientifique : elle ne repose pas sur la nature vraie des impôts. En réalité, il y a là une division qui n'en est point une, c'est une division de pure forme sans aucune valeur scientifique : la quotité et la répartition ne représentent que des procédés d'assiette.

Quelle place assignerions-nous aux produits postaux dans cette division ? La taxe postale étant directement déterminée par la loi en vertu d'un tarif, de plus, son rendement étant incertain jusqu'à la fin de l'exercice, elle revêt tous les caractères de l'impôt de quotité. Jusqu'ici donc en se plaçant au point de vue de cette première classification, les produits postaux sont impôts de quotité.

Mais ayant écarté cette division comme anti-scientifique, nous ne saurions les classer définitivement ici. Il faut donc essayer de trouver ailleurs la place qui leur convient ; peut-être rentreront-ils dans la seconde classification classique que nous allons exposer.

Outre la division en impôts de quotité et en impôts de répartition, on admet en droit français la division en impôts directs et en impôts indirects, ainsi respectivement définis par l'instruction générale des finances sur la comptabilité :

« ART. 1^{er}. — La contribution directe s'entend de toute imposition qui est assise directement sur les personnes et sur les propriétés, qui se perçoit en vertu de rôles nominatifs et qui passe immédiatement du contribuable cotisé à l'agent chargé de percevoir.

« Les impôts indirects sont ainsi nommés, parce qu'au lieu d'être établis directement et nominativement sur les personnes, ils reposent en général sur des objets de consommation ou sur des services rendus et ne sont dès lors qu'indirectement payés par celui qui veut consommer les choses ou user des services frappés de l'impôt. »

Que penser de cette classification ? L'administration a été guidée dans sa décision par le mode de perception et non par la nature et les caractères principaux des éléments taxés. La différence dans le mode de perception, tel est le critérium qui ressort de la définition donnée par l'instruction générale des finances. Bien qu'elle soit bonne, cette définition des impôts directs et indirects ne nous paraît pas absolument exacte et le critérium qui s'en dégage, suffisant dans la pratique, présente le grand défaut d'être dépourvu de toute valeur scientifique. Tout d'abord, il ne peut nous expliquer

pourquoi les droits de donations et de successions sont classés au nombre des impôts indirects, ces impôts sont assis cependant sur la personne des héritiers et des donataires. De plus, ce critérium paraît purement formel : il repose sur un fait secondaire, sur un caractère accessoire, dont on se désintéresse en matière économique et non sur la nature même des impôts qui seule importe.

Tous les économistes ont critiqué la définition administrative et le critérium qui en France a servi de base à notre division en impôts directs et impôts indirects, mais sans s'entendre sur le sens précis à donner à ses expressions. Pour certains, parmi lesquels se rencontre M. Mac Culloch, l'impôt direct est celui qui est immédiatement prélevé sur la propriété ou le travail ; il y a un impôt indirect lorsque par contrainte l'Etat prélève un droit déterminé sur ceux qui veulent profiter de certains avantages sociaux ou de certains services (mutation de biens, correspondances, transports) ou qui font certaines consommations.

Le critérium proposé par l'écrivain anglais n'est point à l'abri de toute critique : on peut, en effet, lui reprocher d'avoir comme base non la nature du rapport entre l'impôt et le contribuable, mais celle du rapport plus ou moins direct entre la contribution et la ressource qui sert à l'acquitter. Ainsi que le dit M. Leroy-Beaulieu, le critérium de Mac Culloch « ne prend pour base de la classification que les caractères acces-

soires et non les caractères principaux des taxes » (1).

Selon d'autres économistes, et notamment selon Stuart-Mill, l'impôt direct est celui qui, en fait, ou d'après les intentions du législateur reste à la charge de celui qui l'acquitte. L'impôt indirect, au contraire, est celui qui par répercussion est remboursé par le véritable contribuable à celui qui en a fait l'avance (2).

Cossa dit aussi : « La personne originairement frappée par l'impôt en supporte-t-elle définitivement tout le poids, l'impôt est direct. Au contraire, la personne atteinte par le fisc parvient-elle par contre-coup, par ricochet à rejeter la charge de l'impôt en haussant le prix de ses produits vendus ou des services qu'elle rend au véritable contribuable, l'impôt devient indirect » (3).

Le critérium adopté par ces deux économistes réside dans l'incidence de l'impôt ; critérium déjà préconisé par la doctrine physiocratique suivant laquelle : toutes les contributions, de quelque manière qu'elles soient imposées, doivent retomber et retombent en fait sur les propriétaires fonciers jouissant seuls d'un revenu net ou d'un revenu réel équitablement imposable. Pour les physiocrates, l'impôt direct est celui qui atteint directement le produit net du sol et l'impôt indirect celui qui, après

(1) P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. I, p. 293.

(2) Stuart-Mill, *Principes d'économie politique*, liv. V, chap. III ; c'est aussi la définition donnée par Rau (*Finanzwissenschaft*, § 293).

(3) Cossa, *Premiers éléments de la science des finances* (Trad. française), p. 101.

de nombreux circuits, retombe finalement sur le produit net de la terre.

La théorie fiscale des physiocrates était fondée sur leur théorie même de la production des richesses. La cause première de leur erreur fondamentale est d'avoir confondu l'intérêt général avec l'intérêt particulier des diverses classes, et d'avoir en conséquence fait une étude des phénomènes économiques au point de vue des intérêts des producteurs, réduits pour eux aux cultivateurs, et non à celui des consommateurs, sans voir, par exemple, que le bon marché des denrées agricoles est tout aussi désirable que celui des autres produits et qu'il ne fallait pas comprendre dans les dépenses de production, au point de vue social, les salaires, les profits, les intérêts qui sont, au contraire, une partie de la rente, d'où peut dériver, non moins que de la rente foncière, le produit net, parce que la réduction supposée au minimum indispensable à l'entretien des travailleurs ne se fait pas toujours.

Adam Smith devait démontrer que les propriétaires fonciers ne sont pas les seuls coopérateurs de la richesse et que l'industrie manufacturière qui transforme la matière première empruntée au sol a sa part dans la production.

M. Paul Leroy-Beaulieu est aussi un partisan du critérium de l'incidence, et voici la définition scientifique des impôts directs et indirects qu'il propose d'adopter : « Par l'impôt direct, dit-il, le législateur se propose d'at-

teindre immédiatement, du premier bond et proportionnellement à sa fortune ou à ses revenus, le véritable contribuable : il supprime donc tout intermédiaire entre lui et le fisc, et il cherche une proportionnalité rigoureuse de l'impôt à la fortune ou aux facultés.

« Par l'impôt indirect le législateur ne vise pas immédiatement le véritable contribuable et ne cherche pas à lui imposer une charge strictement proportionnelle à ses facultés : il ne se propose d'atteindre le vrai contribuable que par ricochet, par répercussion : il met des intermédiaires entre lui et le fisc..... (1).

Quelle est la valeur scientifique de ce système ? Le critérium sur lequel il repose, il faut le reconnaître, n'a qu'une faible valeur scientifique : en effet, rien n'est plus imprécis, plus flottant que le phénomène de l'incidence sujet à variations suivant l'état social et l'indépendance politique des peuples. Toutes les contributions par elles-mêmes dans un milieu social donné, n'ont pas la même incidence parce qu'elles ne sont pas de la même nature : un impôt sur la propriété urbaine bâtie, par exemple, n'a pas, en principe, la même incidence que l'impôt frappant les terrains de culture ; pareillement, un impôt sur la farine n'a pas la même incidence que l'impôt sur le café.

Si l'on considère l'impôt des patentes, c'est-à-dire la taxe atteignant les bénéfices industriels et commerciaux

(1) P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 225.

présumés, il paraît bien qu'il y a là une contribution indirecte définitivement supportée par le consommateur, car, à n'en pas douter, le commerçant qui s'en acquitte, cherche à recouvrer sur ses clients l'avance qu'il a faite au fisc. Suivant le mot de Franklin, le commerçant met sur sa facture les taxes qu'il paie et toutes les aggravations de charges qui équivalent à une augmentation des frais généraux de son industrie. Mais il est facile de voir que dans certaines hypothèses l'incidence peut ne pas se produire : c'est ainsi que si l'Etat inflige une élévation aux taxes frappant les objets de luxe, le rehaussement du prix qui en sera la résultante risque d'en arrêter la vente, et le commerçant pour éviter ce fâcheux effet, peut prendre à sa charge la taxe nouvelle et l'incidence devient alors directe. Les faits ont donc une influence capable de modifier l'incidence établie par la loi.

Le critérium de l'incidence étant incertain et variable, il est dangereux de s'en tenir à un élément aussi flottant ; il n'y a pas moins de danger à s'en remettre à l'intention de l'Etat qui peut se tromper (1).

(1) Voici l'opinion de M. Paul Leroy-Beaulieu (*op.cit.*, t. I, p. 863 et s.) : « Le problème de la répercussion et de l'incidence définitive de l'impôt est des plus importants et serait des plus intéressants à étudier si l'on y pouvait arriver, par des règles générales, à une suffisante certitude et précision. Malheureusement, ce n'est pas le cas, quoiqu'on ait beaucoup écrit, avec une rare subtilité, sur ces matières depuis vingt ans. Les règles que l'on donne n'ont aucun degré de certitude et dans l'application elles se montrent fréquemment très fautives. Les répercussions et l'incidence d'un même impôt ne

La conclusion est donc que la prétendue division en impôts directs et en impôts indirects n'est pas vraie en science financière ; elle peut être vraie dans une législation positive donnée, mais elle n'existe pas au point de vue scientifique. Le critérium sur lequel elle repose est absolument impossible à trouver.

Faut-il pour cette raison rejeter radicalement la division administrative française ? Nous ne le pensons pas ; bien qu'en fait la valeur scientifique de cette classification soit très faible, elle ne peut être absolument repoussée cependant. Elle conserve un grand intérêt ; les impôts directs possèdent un caractère certain, déterminé, plus fixe, leur perception n'exige point autant de frais que celle des impôts indirects. En faveur des impôts indirects on peut faire valoir leur grande élasticité, l'abondance de leurs produits et enfin la facilité avec laquelle ils sont acquittés. Etant donné son grand intérêt pratique, il ne faut point abandonner la classification que nous avons critiquée au point de vue scientifique.

Ne perdant point de vue le sujet qui nous occupe nous nous demanderons ici encore quelle place revient aux produits postaux dans la seconde division classique

sont pas les mêmes, par exemple, dans un pays qui n'est qu'en progrès lent, à plus forte raison qui se trouve stationnaire ou qui recule, que dans un pays très progressif. Il en résulte que l'incidence d'un impôt n'est pas la même dans deux pays différents, ou dans deux localités plus ou moins écartées d'un même pays, ou dans deux temps différents. »

des impôts en impôts directs et en impôts indirects ? Pour répondre à cette question, il suffit de se reporter à la définition donnée par l'instruction générale des finances, et alors on voit que ces produits rentrent dans la catégorie des contributions indirectes parce que les taxes d'où ils proviennent reposent sur un service rendu et ne sont qu'indirectement payées par celui qui use du service postal. Ce dernier caractère, toutefois, n'est pas vrai de façon absolue ; il se peut fort bien que la personne usant de la poste paye directement le prix du timbre. De plus, les tarifs postaux étant impersonnels, l'absence du rôle nominatif contribue à faire des taxes postales des contributions indirectes. Ce n'est point à cause de leur nature intime ou de leurs caractères principaux que les produits postaux sont ainsi classés, c'est à cause simplement de leur mode de recouvrement.

Nous avons suffisamment insisté sur les vices du système pour ne point y revenir. Nous avons voulu exposer telles qu'elles étaient les classifications anciennes et généralement indiquées en France, nous croyons qu'il y a mieux.

SECTION II. — **Les produits postaux dans la distinction des taxes et des impôts proprement dits.**

Les taxes ou rétributions sont « des contributions exigées des particuliers, comme rémunération spéciale d'un service déterminé qui leur est rendu par l'Etat

ou d'une dépense causée par les particuliers » (1).

Elles sont exigées d'après une détermination unilatérale en vertu de la puissance politique de l'Etat et d'après un tarif précis, fixé d'avance. Leurs produits servent à couvrir totalement ou partiellement certaines dépenses déterminées engagées par l'Etat. En exigeant une taxe, l'Etat veut seulement se rémunérer des frais occasionnés par l'exploitation d'une entreprise déterminée et, de plus, recouvrer l'intérêt et l'amortissement des capitaux employés à l'entreprise. En échange du service rendu, l'Etat perçoit une taxe dont la nature est d'être spéciale.

Les impôts proprement dits sont « des contributions destinées à satisfaire à certains besoins collectifs du corps social et pour lesquels il est tout à fait impossible de déterminer quelles sont les dépenses provoquées par chaque individu en particulier, ou pour lesquels, il est jugé impossible de le faire » (2).

L'individu qui paie l'impôt ne reçoit pas immédiatement en échange tel avantage déterminé : l'impôt n'est pas spécial. Etant donné cette distinction entre la taxe et l'impôt, que nous préciserons plus loin en la développant davantage, comment allons-nous distribuer les diverses contributions que lève l'Etat et notamment dans laquelle de ces deux catégories rangerons-nous les produits postaux ?

(1) M. Emile Bouvier, *Cours de science financière*, professé à la Faculté de Droit de Lyon, année 1901-1902.

(2) *Ibid.*

L'édification d'une telle classification rencontre des obstacles. On a fait certaines confusions, tant au point de vue historique qu'au point de vue de l'époque actuelle.

Certains auteurs, tout d'abord, ont traité les revenus de l'Etat dans les temps passés en les appréciant d'après un point de vue moderne, et ont ainsi négligé les circonstances de moment et de milieu. C'est ainsi que quelques économistes de l'Ecole classique ont condamné en bloc tous les revenus acquis par l'Etat par les moyens propres à l'économie privée. Ils ont considéré certaines institutions actuelles et pour chacune d'elles ils ont adopté un principe unique comme devant être toujours et partout le seul vrai. Ainsi, relativement au service postal, certains financiers ont émis l'opinion que le régime sous lequel il devait fonctionner était le régime des taxes; cette manière de voir qui peut-être est juste à notre époque a pu ne pas toujours être vraie : on conçoit fort bien son fonctionnement sous le régime de l'impôt proprement dit, à une époque où la classe lettrée peu nombreuse usait presque seule de la poste et en quelque sorte comme d'un objet de luxe.

C'est là la manifestation d'un radicalisme et d'un absolutisme parfaits contraires à l'esprit historique. On a été conduit ainsi à faire des créations *à priori* sans aucune portée pratique ni scientifique. Sous cette influence, des notions et des classifications de revenus publics ont été rejetées comme illogiques et condam-

nées d'une façon radicale pour tous les temps et pour tous les pays.

D'autre part, d'après certains auteurs, des impôts proprement dits ont été aussi faussement classés parmi les taxes spéciales, ainsi les impôts perçus au moyen du timbre (timbre des lettres de change, timbre des valeurs mobilières) : le caractère fiscal de ces contributions est trop apparent pour pouvoir les considérer comme des taxes véritables, comme le prix d'un service rendu par l'Etat à un individu. Ainsi, le droit d'enregistrement payé en France pour donner date certaine aux actes sous seing privé n'est pas une taxe, parce qu'il n'y a pas équivalence entre le droit acquitté et le coût du service rendu.

En évitant avec soin, la confusion signalée chez certains économistes et l'absolutisme de l'Ecole orthodoxe, on peut, en se plaçant au point de vue scientifique, faire une classification des contributions. Les taxes spéciales d'abord, sont susceptibles de subdivisions basées sur la nature des services spéciaux rendus par l'Etat aux individus.

Quelques-uns de ces services sont accomplis par l'Etat en vertu de son droit de souveraineté mis en exercice ; ce sont ceux que l'Etat prend à sa charge en vertu de ce que Wagner appelle « la prérogative souveraine essentielle de l'Etat » et qui donnent lieu à la perception des « taxes administratives » (1). D'autres

(1) Wagner, *Finanzwissenschaft*, t. I, p. 488, n° 203. — Par pré-

entreprises sont conformes au but poursuivi et au rôle qui doit être joué par l'Etat vis-à-vis du corps social ; l'Etat les prend en main pour des raisons d'ordre pratique, parce qu'il est le mieux à même d'en assurer la bonne marche.

De cette distinction entre les services publics naissent deux catégories capitales de taxes spéciales :

1° En tant qu'investi de la souveraineté, l'Etat s'approprie des fonctions au moyen desquelles il manifeste sa puissance et son autorité ; c'est ainsi que par la délivrance des permis de chasse il exerce un contrôle sur la jouissance du plaisir de la chasse « qui conduit souvent au maraudage, c'est-à-dire à la violation des droits de propriété » (1) ; c'est aussi pour des raisons de police qu'il s'arroe le droit de délivrer les passeports. Dans la même catégorie, on doit ranger les taxes de monnayage. Si dans tous les pays l'autorité publique s'est réservé l'exercice exclusif de la fabrication des monnaies, ce n'est point tant pour se procurer des bénéfices par la faveur du monopole, que pour offrir aux citoyens une garantie plus grande que celle que leur donnerait une industrie privée (2). Les mêmes considérations

rogative souveraine essentielle cet auteur entend celle qui appartient au concept du véritable Etat, celle qui appartient exclusivement à l'Etat en droit, c'est pourquoi elle est exercée partout par l'Etat en général et surtout chez les Etats civilisés où elle a reçu la plus grande extension.

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 433.

(2) Il ne faut pas confondre notre taxe de monnayage avec le *droit de seigneurage* qui n'était autre chose que la retenue faite arbitrai-

expliquent et justifient le prélèvement d'une taxe pour la garantie des objets d'or et d'argent et pour la vérification des poids et mesures. C'est le prix de ces divers services que réclame l'État par la perception des taxes. « A vrai dire, il n'y a point là des impôts : ce sont des remboursements effectués dans la forme des impôts. Cela est si vrai que jusqu'en 1901, il y avait parmi les taxes assimilées des redevances pour frais de surveillance et de contrôle des primes à la filature de la soie (art. 10, L. 22 juillet 1898). Depuis le 1^{er} janvier 1901, ces frais de surveillance se recouvrent d'une autre manière : au moyen d'une retenue effectuée sur le montant de chaque liquidation de primes » (L. 13 juillet 1901, art. 7) (1).

2° Il est d'autres fonctions remplies par l'État dans un but d'intérêt public ; les entreprises dont il s'agit ici sont faites dans l'intérêt de la collectivité. Cette seconde catégorie de services donne naissance à deux classes de taxes : ce sont d'abord les taxes frappant les actes judiciaires et les actes civils. Les premières sont la contrepartie des profits retirés à l'occasion de certains actes de procédure par les plaideurs (2). Par les secondes, le

rement à certaines époques par les seigneurs sur les métaux portés à leurs ateliers pour y être monnayés.

(1) Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, t. II, p. 727.

(2) « Les tribunaux servent sans doute à l'utilité de la société tout entière par la jurisprudence qu'ils établissent et par l'autorité répressive qu'ils exercent. Mais ils rendent aussi des services particuliers aux plaideurs. On peut donc admettre que les dépenses

fisc se propose de faire payer le service de l'autorité publique constatant les actes de la vie civile ou conférant l'authenticité aux diverses transactions intervenant entre particuliers. Il y a bien là un avantage procuré à la société : les registres publics rendent aisées les recherches sur les modifications de l'état civil, sur les transmissions de propriétés. Théoriquement, les sommes payées au Trésor devraient n'être que la rémunération des frais occasionnés par la tenue des registres et la contre-partie du service qui assure la garantie aux transactions, mais, dans la pratique, le fait seul que les droits d'enregistrement sont proportionnels aux valeurs, objet des mutations, prouve qu'ils sont quelque chose de plus que des taxes, ils sont pour la plus grande partie des impôts (1).

auxquelles ils donnent lieu soient couvertes en partie par une contribution particulière levée sur les plaideurs. » Esquirou de Parieu, *Traité des impôts*, III, liv. IV, p. 248 et s. — Cf. aussi Adam Smith, *Richesse des Nations*, liv. V, ch. 1.

(1) Au sujet des droits d'enregistrement, M. Paul Leroy-Beaulieu s'exprime ainsi : « C'est l'Etat qui est garant de toutes les transactions sociales ; c'est grâce à son appui, à sa police, à ses tribunaux que les propriétés peuvent passer avec sécurité du père mourant au fils survivant, du propriétaire vendeur au capitaliste acquéreur ; c'est grâce à lui aussi que les contrats sont respectés, il est donc naturel et juste que l'Etat prélève sur le montant des transactions une redevance qui équivaut à une prime d'assurance. Cette redevance est le *prix d'un service rendu*, d'un service de premier ordre que l'Etat est seul capable de rendre. Les contractants, dans le cas d'une transaction, les héritiers, dans le cas d'une succession, lui paient sa garantie et le concours éventuel qu'il leur prêterait si l'on venait à les troubler dans l'exercice du contrat ou de la jouissance de l'héritage. » Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 556 et s. —

Toujours dans le même but, la satisfaction de l'intérêt général, l'Etat perçoit des taxes relatives à la prospérité intellectuelle du pays : ce sont les taxes scolaires, les taxes d'entrée dans les bibliothèques ; il y a aussi les taxes relatives à la prospérité morale au nombre desquelles figurent les taxes perçues pour les dispenses au mariage, pour l'adoption, la naturalisation, etc. Enfin, il y a les taxes relatives à la prospérité matérielle que Wagner appelle « taxes de civilisation et de bien-être » (1).

Toutes les autres contributions dont les caractères les empêchent de trouver place dans la classification que nous avons donnée des taxes spéciales devront être rangées parmi les impôts proprement dits.

Quelle sera la place des rétributions payées par les particuliers pour le service des postes ? Pour le décider, il est nécessaire de rappeler le but poursuivi par l'Etat dans l'exploitation de cette entreprise publique ; nous avons dit que gérant la poste, l'Etat, ne doit pas avoir en vue la réalisation du gain. Poussé par des motifs désintéressés, dont le principal est la satisfaction immédiate de l'intérêt collectif, il fait le transport des lettres privées pour des raisons d'ordre pratique parce qu'il est mieux à même que quiconque de doter le service postal de toutes les qualités qui en font un pré-

Cpr. dans le même sens, Cauwès, *Traité d'économie politique*, t. IV, p. 392 et s.

(1) Wagner, *op. cit.*, t. I, p. 489.

cieux instrument pour l'avancement de la civilisation et aussi pour l'accroissement de la prospérité matérielle du pays. A ces caractères, nous reconnaissons un service donnant lieu à la perception d'une taxe ; c'est pourquoi nous disons que les produits postaux doivent être compris parmi les taxes spéciales.

La distinction des taxes ou rétributions et des impôts que nous venons d'exposer et qui nous a permis de fixer la place revenant aux produits postaux dans les revenus publics a été faite en Allemagne par Rau et surtout par Adolphe Wagner. Ce dernier définit ainsi les taxes « *Gebühren* ». « Ce sont les sommes payées comme dédommagement spécial d'un service rendu par l'Etat qui les perçoit suivant un tarif déterminé. » Les ressources provenant des taxes ont pour but, dit-il, de couvrir totalement ou partiellement les frais que coûtent les services publics rendus par l'Etat et aussi les frais généraux d'établissement de ces services, comme l'amortissement.

Et, les impôts proprement dits « *Steuern* » sont définis par lui : « des contributions forcées des particuliers pour couvrir les frais généraux de l'Etat. Ils sont perçus par l'Etat en vertu de sa souveraineté, suivant un mode et suivant un tarif déterminés unilatéralement par lui en tant que dédommagement et rémunération de la totalité des services rendus par l'Etat et cela selon des principes généraux et dans des proportions générales » (1).

(1) Ad. Wager, *op. cit.*, t. I, p. 487, n^{os} 204 et s.

On trouve aussi quelques indications de la distinction dans un auteur belge, M. Denis (1) ; de même dans un auteur italien, M. Louis Cossa (2) ; enfin chez un auteur français, M. de Parieu (3). Mais elle a été développée en France surtout par M. Bouvier, à son Cours de science financière, professé à la Faculté de droit de Lyon en 1901-1902. Nous croyons devoir l'adopter. Les motifs pour lesquels nous nous sommes séparés des deux divisions classiques des contributions ne se retrouvent plus ici, où nous nous trouvons en présence d'une classification sans attache avec l'incidence ni avec le mode de perception, mais reposant sur un critérium purement scientifique : la nature même des éléments taxés. C'est pourquoi elle mérite d'avoir sa place dans la science financière et de fixer encore notre attention. Nous devons mettre mieux en relief que nous ne l'avons fait jusqu'ici les caractères des taxes et ceux des

(1) Denis, *L'Impôt*, p. 45 et s.

(2) Louis Cossa, *Premiers éléments de la science des finances* (Trad. franç. de Saint-Marc), p. 69.

(3) Esquirou de Parieu, *op. cit.*, t. III, p. 65 et s. Chez cet auteur, les taxes spéciales prennent le nom d'*impôts sur les actes* qui, d'après lui, sont des impôts établis sur certains faits plus ou moins accidentels, plus ou moins réguliers, mais qui, en général, diffèrent des consommations par leur défaut de périodicité et de continuité. Ces impôts diffèrent encore des impôts sur les consommations par leur mode de recouvrement. Les consommations se rattachant ordinairement à la distribution de certains objets matériels peuvent être taxées par un prélèvement demandé au producteur ou au distributeur de la denrée. Mais les actes de la vie humaine autres que les consommations ne peuvent être taxés que par une obligation imposée à ceux qui les accomplissent.

impôts proprement dits, et indiquer les différences séparant les uns des autres.

La taxe, avons-nous dit, est « une contribution exigée des particuliers comme rémunération spéciale d'un service déterminé. » De là, il résulte que par le produit des taxes l'Etat cherche simplement à se couvrir en totalité ou en partie des dépenses occasionnées par une entreprise publique, déterminée, destinée à procurer aux individus des avantages spéciaux comme ceux qui leur sont fournis quand l'Etat transporte les personnes ou leurs marchandises sur ses voies ferrées, ses fleuves, ses canaux, ses navires, quand il transporte leurs objets de correspondance ou qu'il transmet leurs télégrammes. Par cela même qu'elle est destinée à rétribuer un service spécial, elle a théoriquement sa mesure rigoureuse dans les dépenses mêmes qu'entraîne ce service : il doit exister entre la taxe et le coût du service une stricte équivalence.

Tel n'est plus le caractère de l'impôt proprement dit. Il n'a pas sa mesure dans la valeur de chacun des services spéciaux de l'Etat pour celui qui en retire un avantage individuel et immédiat. Le propre de l'impôt est d'être un des moyens employés par l'Etat pour réaliser des bénéfices nécessaires à l'accomplissement de sa mission sociale.

De là, on peut déduire les différences existant entre l'impôt et la taxe ; elles sont nombreuses.

La première résulte de la nature propre à chacun

d'eux et, de plus, elle se rapporte à leur objet respectif. Tandis que la taxe concerne des services que l'homme peut apprécier et en quelque sorte mesurer, l'impôt, au contraire, a pour but de couvrir des dépenses générales, imprécises, indéterminées. Tout ce que l'on peut savoir, c'est que parmi ces dépenses les unes assurent les services d'intérêt général, tels que la sécurité, la salubrité, les travaux publics, les progrès d'ordre physique et intellectuel, etc., et que les autres constituent le service de la dette publique proprement dite (1), autant de services dont le caractère collectif, le défaut de matérialité, les rendent incommensurables, insuffisamment précis ; c'est l'ensemble de ces services que l'Etat nous assure en compensation de l'impôt.

Wagner a signalé le caractère *communiste* de l'impôt à cet égard, caractère qui s'oppose au principe individualiste de la taxe.

Une deuxième différence, corollaire de la précédente, naît du caractère facultatif de la taxe en opposition avec le caractère obligatoire de l'impôt.

La taxe constitue, en effet, la rémunération d'un service spécial directement et individuellement rendu par

(1) C'est Mlle Clémence Royer, dans sa *Théorie de l'impôt* qui a mis en pleine lumière le caractère de l'impôt en vertu duquel l'impôt n'est pas seulement le prix des *services actuels* de l'Etat dont profite toute la société, une part en est destinée à rembourser les avances faites par les générations passées au profit de la génération actuelle et des générations futures. M. Leroy-Beaulieu a développé aussi la même idée, *op. cit.*, t. I, p. 137.

l'Etat, mais dont en principe il est possible de se passer : l'envoi d'une lettre est-il toujours forcé ? Est-il du pouvoir de l'Etat de contraindre un individu à prendre chaque année un permis de chasse ? La taxe est facultative en principe.

Par contre, les services généraux de l'Etat étant nécessaires, la même nécessité s'attache au prélèvement de l'impôt et le rend obligatoire en principe. C'est pourquoi l'Etat, usant du pouvoir de contrainte qu'il détient en vertu de sa souveraineté, s'assure périodiquement des recettes recouvrées sur les revenus des citoyens qui, s'acquittant envers le fisc, ignorent l'emploi qui sera fait de leurs deniers. Le caractère facultatif de la taxe permet à l'individu de savoir ce qu'il paie en taxes, car lui-même est maître de les provoquer en usant ou en se privant du service qui les exige. En un mot, les produits dont la taxe est la source ont l'avantage de pouvoir s'élever au gré du contribuable ; l'impôt, surtout l'impôt direct, ne présente pas cette grande élasticité puisque son chiffre dépassant un certain taux risque d'être un danger menaçant les fortunes privées.

Enfin, il se présente une nouvelle différence entre les taxes et les impôts : celle-là relative à l'affectation que l'on pourrait donner aux produits des premières et aux revenus perçus par le fisc au moyen des seconds. On comprendrait très bien que quand il s'agit de services déterminés dont l'Etat fait profiter les citoyens, le système de la spécialisation dans l'emploi des produits,

fût mis en pratique. Il y aurait lieu par exemple d'appliquer ce principe à propos du service public des postes ; malheureusement notre législation s'y oppose en vertu de la règle consacrée de l'unité budgétaire voulant la confusion dans la caisse générale de l'Etat de tous les produits, quelle qu'en soit la source.

Parfaitement réalisable en ce qui touche l'emploi du produit des taxes, la spécialisation ne se conçoit plus quand il s'agit de l'impôt : son but est trop vaste et par cela même il ne saurait être question de l'envisager comme une rémunération des dépenses générales publiques dont les limites s'étendent bien au delà des frais exigés pour les services généraux, elles embrassent aussi l'amortissement et le paiement des intérêts de la dette nationale.

« Il est visible, dit M. Leroy-Beaulieu, que le système de la spécialité des taxes ne pourrait jamais être appliqué pour les impôts nationaux..... A mesure, en effet, que l'on s'élève, on voit qu'il existe une foule de services sociaux, pour ainsi dire immatériels qui ne sauraient rentrer dans le système des taxes spéciales ; ainsi les dépenses de l'armée, de la marine, de la justice, beaucoup d'autres encore ne peuvent sans inconvénients être alimentées au moyen de taxes particulières ayant une assiette distincte de celle des impôts généraux....

« L'impôt est dû par chaque citoyen, non seulement en raison des avantages qu'il retire de chaque service

social, mais aussi en raison de la responsabilité qui lui incombe dans les fautes nationales et de l'obligation où il se trouve de participer au paiement des dettes qui sont la suite de ces fautes... On comprend qu'il est absolument impossible de rechercher et de constater quelle est la part qui incombe à chaque citoyen dans les malheurs publics » (1).

Ces quelques lignes, en même temps qu'elles exposent les motifs d'ordre théorique et les obstacles d'ordre pratique qui s'opposent à l'adoption par la législation financière d'un Etat du système de la spécialisation par rapport aux impôts généraux, contiennent implicitement une réfutation de la théorie fameuse de l'impôt-échange dont l'auteur est Proudhon (2).

Proudhon et Vignes (3), qui partagent la même opinion, ont cru pouvoir fixer dans l'échange (*do ut facias*) le fondement économique de l'impôt, celui que par opposition à la taxe nous avons appelé l'impôt proprement dit.

Suivant ces deux économistes, l'impôt est la quote-part à payer par chaque citoyen pour la dépense des services publics.

Il serait aisé de montrer que si la mesure réelle de l'impôt est donnée par l'avantage résultant des institu-

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 135 et s.

(2) Proudhon, *Théorie de l'impôt*. — Cpr. Mme Clémence Royer, *Théorie de l'impôt*, p. 27.

(3) Vignes, *Traité des impôts*, 4^e éd., t. I, p. 1.

tions sociales, il doit selon toute justice être réparti proportionnellement aux profits retirés par l'individu. Or, ainsi que le faisait justement observer plus haut M. Leroy-Beaulieu, il existe une impossibilité pratique de se rendre compte du nombre et de la valeur des profits individuellement retirés des services sociaux. « En serait-il autrement, ajoute M. de Parieu, l'idée d'une relation commutative entre le profit retiré des dépenses publiques et le support des impôts qui doivent y faire face, serait la négation absolue de tout principe généreux dans l'administration publique et la proclamation solennelle d'une loi d'égoïsme substituée aux principes salutaires de la solidarité sociale » (1). Il est bien vrai qu'un système d'impôts, avec la conception de Proudhon pour base, ferait retomber sur la classe des faibles dont le recours à l'assistance de l'Etat est le plus fréquent, le poids le plus lourd des contributions publiques.

D'ailleurs, la définition de Proudhon est-elle absolument juste ? Nous ne le pensons point ; puisque un échange est constitué par un acte, or on ne saurait découvrir dans l'impôt les éléments d'un acte : « il est le prix d'un service reçu en échange » (2).

(1) Esquirou de Parieu, *Traité des impôts*, t. I, liv. I, p. 26. — M. Cauwès partage la même opinion : « En faisant de l'impôt, un des deux termes d'un échange, dit-il, on en donne une idée inexacte dans son principe, car on assigne un motif individuel à l'impôt qui existe en vertu de nécessité sociale et collective ; trop étroite aussi puisqu'il y a des dépenses publiques qui à proprement parler ne représentent pas des services, *Economie politique*, t. IV, p. 263.

(2) Joseph Garnier, *Traité des finances*, p. 326.

Fausse en ce qui touche l'impôt proprement dit, la conception de l'impôt, stricte rémunération des services sociaux, contient une certaine part de vérité grâce à laquelle une place peut lui être accordée dans la science financière, mais à la condition d'admettre la distinction entre l'impôt proprement dit et la taxe. En effet, la taxe, par sa nature, est une somme représentative de la valeur d'un service rendu à l'individu : le principe fondamental est qu'il doit y avoir équivalence entre la taxe et le coût du service : c'est l'application pure et simple de la justice.

Nous sommes maintenant en possession des notions de la taxe et de l'impôt ; nous avons signalé les différences qui les séparent, mais en demeurant dans le domaine de la théorie. Au point de vue pratique, ces conceptions abstraites tendent sans cesse à se confondre non seulement les unes les autres, mais aussi avec une autre source de recettes : les revenus du domaine. Aussi voit-on les écrivains les plus préoccupés de ces classifications déplacer fréquemment les éléments qu'ils ont à classer : Wagner qui a jeté la plus vive lumière sur la classification, fait des produits des chemins de fer de l'Etat des revenus du domaine industriel de l'Etat, de même que M. P. Leroy-Beaulieu ; Cossa, au contraire, considère ces revenus comme des taxes et les sépare des revenus du domaine : c'est que si l'un a vu l'exploitation du domaine, l'autre a vu surtout le service spécial rendu à l'individu.

En fait, entre la taxe, l'impôt, le revenu du domaine il y a souvent d'insensibles transitions ; de plus, la taxe passe facilement à l'impôt, ou le revenu domanial à l'impôt, de sorte qu'il est impossible de poser une règle absolue, universellement vraie. Que dire pour les produits postaux ? Wagner et Cossa ont qualifié de taxe la rétribution payée par les particuliers pour le service des postes, parce que dans les Etats étudiés par eux ce service couvre ses frais. « Mais en Belgique nous exploitons les postes à 60 0/0 environ des recettes brutes, écrit Denis ; sur 100 de recettes il y a 60 de dépenses ; les 40 0/0 d'excédent constituent un impôt ; on les abandonne avec 1 0/0 de plus aux communes pour constituer le fonds communal ; pour l'Etat qui ne reçoit que 59 0/0 et en paie 60, le service est en perte bien qu'il se rapproche de la taxe normale » (1).

Nous verrons ce que ces mêmes produits sont dans la réalité en France en faisant l'exposé des résultats pratiques financiers de l'exploitation postale.

(1) Denis, *L'impôt*, t. I, p. 46.

CHAPITRE III

TARIFICATION DU SERVICE POSTAL.

SECTION I. — La tarification au point de vue rationnel.

De ce que les produits postaux rentrent dans les taxes, il faut conclure que le service dont ils proviennent doit s'effectuer au prix de revient. Sans doute, on ne saurait contester à l'Etat le droit de recouvrer ses avances, de se couvrir des frais de son exploitation, mais il ne faudrait point pousser plus loin les concessions en cette matière. L'intérêt général constituant la véritable raison d'être du monopole postal, l'Etat dans sa gestion ne doit avoir pour guide que la satisfaction de cet intérêt. Des motifs de grande importance sont allégués pour que le service des postes se fasse au prix de revient : « l'utilité de ce service pour le développement du commerce et de l'industrie, pour la satisfaction des affections de famille et aussi pour le progrès intellectuel. Les lettres sont un des véhicules du commerce, d'où il ressort qu'il est utile que le prix n'en soit pas trop élevé ; des droits de poste excessifs sont pour un pays une condition d'infériorité morale et matérielle. Dans un message de 1875, qu'il s'est efforcé de trans-

former en programme de politique progressive, le général Grant disait que, « après l'école libre, la poste est le plus grand instructeur du peuple ». Cette maxime même n'est pas complète : la poste est parfois un grand consolateur, et toute réforme qui en met l'usage fréquent à la portée de tout le monde n'est pas seulement matériellement utile, elle est encore moralement bienfaisante » (1).

La conclusion de cette manière de voir foncièrement juste est que, relativement à l'exploitation de l'industrie publique de la poste, le point de vue de l'intérêt général doit l'emporter sur celui du fisc. L'exploitation, il est bien vrai, fonctionne sous le régime du monopole et pour beaucoup d'esprits qui dit monopole, dit impôt ; une telle conception ne doit pas être celle de l'Etat. Evidemment pour le Trésor la tentation de faire du monopole postal un instrument fiscal peut être puissante, mais y succomber serait de sa part se livrer au plus mauvais des calculs, ouvrir la porte à la plus condamnable des pratiques. « Ce serait commettre un véritable contre-sens que d'assimiler une administration, dont la tendance invariable doit être de procurer au contribuable le plus d'avantages possibles pour le moindre prix, à des administrations comme les contributions et les douanes dont la première qualité est l'esprit fiscal » (2).

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 543.— Cpr. dans le même sens : Stuart-Mill, *Economie politique*, p. 423 ; Jourdan, *Economie politique*, p. 161, et *Dictionnaire d'Economie politique* au mot « Poste ».

(2) Millerand, rapport du budget des postes pour l'exercice 1892. *Off.*, Ch. 1891, annexe n° 1633.

Il y a plus, il est de l'intérêt pécuniaire bien compris de l'Etat de conserver une sage modération aux tarifs postaux, télégraphiques et téléphoniques : une taxe empreinte d'exagération « serait prohibitive, il y aurait une perte sèche pour tout le monde, une diminution de service sans bénéfice pour personne » (1). La conception qui fait de la poste une source de revenus ignore que l'importance des avantages sociaux, rendus par elle ne se traduit pas par le montant des recettes fiscales, mais par son influence sur les transactions économiques, par l'extension plus ample donnée aux affaires commerciales et industrielles d'un pays. Cette relation étroite entre l'intérêt du commerce et celui du Trésor existe réellement, ainsi que le prouve l'expérience qui a permis de constater que l'élévation des tarifs postaux avait pour conséquence fatale la diminution dans le rendement général des impôts et, par contre, que l'abaissement des tarifs avait pour corollaire une plus-value sensible dans la production générale des contributions et non point, ainsi qu'une erreur généralement répandue pourrait porter à le croire, une plus-value dans les recettes postales : vis-à-vis de celles-ci, le Trésor subit au contraire une perte momentanée.

Enfin, il est un fait reconnu, c'est que le nombre des

(1) Millerand, rapport du budget des postes pour l'exercice 1891, *Off.*, Ch., annexe n° 1633.

correspondances est en raison inverse de l'élévation des tarifs (1).

De ces trois conséquences d'une modification des tarifs postaux, M. de Foville en a mis deux en lumière dans sa remarquable étude sur les « Réformes successives de tarifications dans les divers Etats » : il montre d'une part, qu'en Angleterre la réforme de Rowland-Hill multiplia les correspondances et, d'autre part, accrût considérablement les recettes postales au bout d'un certain nombre d'années.

Nous croyons utile, pour confirmer ce que nous avons avancé, en même temps qu'intéressant de reproduire ici la statistique de M. de Foville en ce qui concerne l'Angleterre, « pays qui comprit le premier les inconvénients des tarifs compliqués et exorbitants », et la France dont la législation par excès de prudence s'est attardée dans une fiscalité mal comprise :

(1) Cpr. sur ce point les rapports de M. le député Vogeli au nom de la commission du budget de 1897, *Off.*, Ch., 1896, annexe n° 2044 et de 1898, *Off.*, Ch., 1898, annexe n° 2701, p. 1935 et s.

Mouvement postal de l'Angleterre.

A N N É E S	Lettres et charge- ments — Millions.	Cartes postales — Millions.	Journaux et imprimés — Millions.	TOTAUX — Millions.
1839..	76.	»	»	»
1840..	168.8	»	»	»
1841..	196.5	»	»	»
1842..	208.4	»	»	»
1843..	220.4	»	»	»
1844..	242.1	»	»	»
1845..	271.4	»	»	»
1846..	299.6	»	»	»
1847..	322.1	»	»	»
1848..	328.8	»	»	»
1849..	337.4	»	»	»
1850..	347.1	»	»	»
1851..	360.6	»	»	»
1852..	379.5	»	»	»
1853..	410.8	»	»	»
1854..	443.6	»	»	»
1855..	456.2	»	»	»
1856..	478.4	»	74.	552.4
1857..	504.4	»	76.8	581.2
1858..	522.9	»	78.4	601.3
1859..	544.8	»	81.4	626.2
1860..	564.	»	82.8	646.8
1861..	593.2	»	84.6	677.8
1870..	862.7	»	130.2	940.6
1875..	1.008.4	87.1	279.7	1.375.2

Recettes et dépenses de l'Administration des Postes en Angleterre.

ANNÉES	PRODUIT BRUT	DÉPENSES (non compris les subventions mari- times et coloniales)	PRODUIT NET
	liv. ster.	liv. ster.	liv. ster.
1837..	2.340.000	687.000	1.653.000
1838..	2.346.000	687.000	1.659.000
1839..	2.390.000	757.000	1.633.000
1840..	1.359.000	859.000	500.000
1841..	1.449.000	938.000	511.000
1846..	1.964.000	1.739.000	825.000
1851..	2.422.000	1.304.000	1.118.000
1852..	2.434.000	1.344.000	1.090.000
1853..	2.574.000	1.401.000	1.173.000
1854..	3.702.000	1.507.000	1.195.000
1866..	4.600.000	2.356.000	2.244.000
1867..	4.668.000	2.437.000	2.231.000
1868..	4.684.000	2.456.000	2.228.000
1869..	4.765.000	2.376.000	2.389.000
1870..	4.929.000	2.441.000	2.488.000
1871..	4.900.000	2.537.000	2.363.000
1872..	5.209.000	2.734.000	2.475.000
1873..	5.348.000	2.827.000	2.521.000
1874..	5.752.000	2.981.000	2.771.000
1875..	5.815.000	3.068.000	2.747.000
1876..	5.950.000	»	»

« En combinant les données de ces deux tableaux, on voit le port moyen tomber en 1840 de 0 fr. 80 à 0 fr. 20 chiffres ronds, c'est-à-dire d'environ 75 0/0 ; en même temps le nombre des lettres s'élève de 120 0/0. Ainsi, 100 lettres à 0 fr. 80 produisant 80 fr., étaient remplacées par 220 lettres à 0 fr. 20 produisant 44 francs. C'était une perte de 36 francs sur 80 francs ou de 45 0/0. Aussi, quel qu'ait été le développement ultérieur des correspondances, il n'a pas fallu à l'Angleterre moins de vingt ans pour retrouver le produit net que les postes lui fournissaient en 1839. Quant au produit brut, il est resté en déficit pendant onze ans et il

est facile de s'assurer qu'en 1851 la réforme postale avait causé au Trésor britannique 150.000.000 de recettes, non compris les plus-values qui se seraient produites pendant ces onze ans, si les anciens tarifs avaient été maintenus. Les bienfaits de la réforme anglaise n'ont donc pas été gratuits comme beaucoup de personnes le croient » (1).

Voyons aussi pour la France quels ont été les résultats des modifications successives apportées au tarif postal, tant au point de vue du mouvement postal qu'en ce qui touche les produits postaux pour la même période qu'en Angleterre :

(1) De Foville, *Economiste français*, numéro du 24 février 1877.

1^o Mouvement postal de la France (1) (EN MILLIONS).

ANNÉES	Lettres de France en France	Lettres de ou pour l'étranger	Lettres en transit	TOTAL
1821..	»	»	»	45.3
1830..	»	»	»	63.8
1835..	»	»	»	75
1840..	»	»	»	93.7
1845..	»	»	»	107.4
1847..	»	»	»	126.5
1848..	113.5	»	»	122.1
1849..	148.6	7.8	1.9	158.3
1850..	148.5	8.9	2.1	159.5
1851..	152.5	10.3	2.2	165
1852..	167.1	11.5	2.4	181
1853..	170.4	12.2	2.9	185.5
1854..	145.0	13	3.5	212.4
1855..	212.9	15	5.6	233.5
1856..	231.	16.2	4.8	252
1857..	231.1	17.2	4.1	252.4
1858..	230.5	17.9	4.8	253.2
1859..	234.7	18.5	5.7	258.9
1860..	237.8	19.6	6.1	263.5
1861..	245.7	20.9	6.5	273.2
1862..	233.9	22.1	7	283
1863..	258.7	23.5	7.8	290
1864..	267.1	24.8	8.6	300.5
1865..	278.3	26.4	8.8	313.5
1866..	284.9	28.1	9.5	323.5
1867..	301.4	31.2	9.4	342.2
1868..	307.3	31.3	10	348.6
1869..	313.4	29	10.2	352.6
1870..	243.2	29.6	85	281.3
1871..	271.2	30.2	3.7	305.1
1872..	292.5	35.3	9.3	337.1
1873..	285.3	38.5	10.9	324.7
1874..	291.8	40.6	11.4	343.8
1875..	304.8	42.2	12	359
1876..	316.3	49.1	13.2	378.6

Dans ce tableau ne sont pas comprises les lettres chargées avec valeurs déclarées ou non, qui sont en 1876 au nombre de près de 7.000.000, ni les cartes postales qui de 15.450.000, chiffre de 1873, se sont éle-

(1) *Economiste français*, numéro du 21 avril 1877.

vées progressivement à 16.850.000 en 1874, 20.524.000 en 1875 et 26.000.000 en 1876.

2° Recettes brutes depuis 1848.

ANNÉES	TAXE des lettres	DROITS DIVERS	TOTAUX
	Francs	Francs	Francs
1848..	47.816.861	5.116.097	52.932.958
1849..	36.582.008	5.364.121	41.946.129
1850..	38.461.401	5.080.057	43.547.458
1851..	39.607.539	4.610.965	44.218.504
1852..	43.479.109	3.044.977	46.524.086
1853..	45.886.991	3.509.187	49.396.178
1854..	50.019.801	3.608.643	53.628.444
1855..	49.544.697	4.609.676	54.154.378
1856..	51.565.340	4.229.212	55.794.552
1857..	52.010.082	3.991.012	56.001.094
1858..	53.034.882	4.521.073	57.555.955
1859..	56.688.359	4.886.519	61.574.878
1860..	58.251.571	5.165.279	63.416.850
1861..	61.330.183	5.435.589	66.765.772
1862..	64.073.808	5.834.128	69.907.936
1863..	67.216.365	5.723.847	72.240.212
1864..	68.235.653	6.157.054	74.392.707
1865..	72.041.107	6.642.487	78.683.594
1866..	74.507.302	7.766.789	82.274.091
1867..	78.581.664	7.831.701	86.413.365
1868..	81.319.385	7.973.328	89.292.913
1869..	86.579.745	8.048.871	94.628.616
1870..	66.500.409	5.999.956	72.500.365
1871..	87.603.362	4.016.051	91.619.413
1872..	102.118.284	6.441.037	108.559.321
1873..	105.150.025	5.401.567	110.551.592
1874..	107.720.444	6.134.376	113.854.820
1875..	212.459.495	6.790.092	119.249.587
1876..	112.196.000	2.104.000	114.300.000

Les conséquences suivantes ressortent des chiffres reproduits plus haut :

1° En 1849, s'opère une réduction de prix de 46 0/0 sur les lettres de bureau à bureau suivie d'un accroissement de circulation de 31 0/0, d'où une perte de 20 0/0 ;

2° En 1854, nous voyons une réduction de 20 0/0

suivie d'un accroissement de circulation de 17 0/0 d'où une perte de 6 ou 7 0/0 ;

3° En 1871, c'est un relèvement de prix qui a lieu, suivi d'une augmentation de 25 0/0 sur le nombre des lettres de bureau à bureau. Abstraction faite des circonstances anormales spéciales aux années 1870 et 1871, cette aggravation de 25 0/0 (de 0.20 à 0.25) paraît avoir à elle seule diminuer la circulation de 12 à 14 0/0. Cela revient en renversant les choses à attribuer à une diminution de 25 0/0 (de 0.25 à 0.20) sur les prix un accroissement de circulation de 13 à 16 0/0 et une perte de 7 à 10 0/0.

« Des chiffres reproduits dans les deux tableaux précédents, il résulte, dit M. de Foville, que le service postal en France ne coûte que 60 ou 40 0/0 (avec ou sans subventions maritimes) de ce que paient les contribuables. En s'en tenant au chiffre de 40 0/0, on voit que sur un timbre de 0 fr. 25, l'Etat avant la réforme de 1878 gagnait 0 fr. 15. » C'était excessif !

La réduction opérée par la réforme de 1878 était de 40 0/0 (0.15 au lieu de 0.25 par lettre) : les effets en furent les suivants :

En 1877, la poste avait transporté de bureau à bureau : 732.404.000 correspondances, tant lettres ordinaires, valeurs déclarées que journaux, imprimés, échantillons.

Du 1^{er} mai 1878 (date de la mise en vigueur de la loi du 6 avril) au 1^{er} mai 1879, elle en a distribué : 954.152.000.

Et elle avait transporté à l'étranger : 103.427.000 objets en 1877. De 1878 à 1879, elle en a distribué : 106.830.000.

Soit un total de 835.831.000 correspondances de toute nature, tant pour l'étranger que pour l'intérieur qui avaient été confiées pour 1877, tandis qu'elle en a transporté 1.060.982.000 de 1878 à 1879.

Il y a donc eu durant la première période de 12 mois de la réforme postale une augmentation de 258.861.000 objets à distribuer.

Mais en ce qui concerne les produits, en 1877, le produit total des postes avait été de 119.500.000 ; en 1878, il fut de 105.000.000 environ (1) et « si on joint à ce dernier chiffre la plus-value annuelle qui eût dû s'effectuer, soit 3.000.000, on voit que sans la réduction de la taxe, le produit de 1878 eût été de 123.000.000 ; la perte par suite de la réduction de la taxe a donc été de 18.000.000 pour huit mois, ce qui représente 27.000.000 pour l'année entière ou 22 0/0 de perte pour un abaissement de tarifs de 29 0/0 » (2).

Nous pourrions montrer qu'en Belgique, en 1870, une réduction de prix de 33 0/0 environ fut suivie, après un an, d'un accroissement de circulation de 20 0/0 et d'une perte pour le Trésor de 20 0/0 (3).

(1) L'excédent des recettes sur les dépenses qui s'élevait en 1877 à 47.700.000, ne fut récupéré qu'en 1888, c'est-à-dire au bout de 11 ans ; il approcha alors de 49.000.000.

(2) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 559.

(3) Depuis la loi du 15 mai 1870 le tarif belge est la copie du tarif

De même en Autriche, en 1866, une réduction de prix de 28 0/0 entraîna un accroissement de circulation de 12 0/0 et une perte de 20 0/0 (1).

Ces données statistiques montrent combien nous avons raison de dire que le nombre des correspondances est en raison inverse de l'élévation des tarifs postaux (2) et d'autre part, que l'abaissement de ces tarifs

anglais : la réforme a apporté l'uniformité de taxe et opéré la réduction de 0 fr. 20 à 0 fr. 10. Pour le mouvement des correspondances, cf. *Economiste français*, numéro du 24 février 1877.

(1) Cf. *Economiste français*, numéro du 24 février 1877.

(2) L'exactitude de cette conséquence ressort aussi de ce qui s'est passé en Italie :

Lorsqu'on voulut, en 1862, unifier toutes les taxes postales des différents Etats composant le nouveau royaume d'Italie, on avait décidé qu'à partir du 1^{er} janvier 1863, ce port serait de 0 fr. 15. Mais peu de temps après des nécessités budgétaires obligèrent le gouvernement à fixer, à partir du 1^{er} janvier 1865 cette taxe à 0 fr. 20.

Le résultat de ce relèvement fut négatif, car alors que les lettres mises à la poste s'étaient élevées en 1862 à 71.000.000 et en 1863 à 72.000.000, elles descendirent en 1865 à moins de 67.000.000.

Le ministre actuel des postes et télégraphes d'Italie, M. Galimberti, imbu des nouvelles idées, vient de déposer un projet de réforme postale.

D'après ce projet, la taxe d'affranchissement d'une lettre simple circulant d'un lieu à un autre, serait de 0 fr. 15 pour un poids de 15 grammes si elle est affranchie de port et de 0 fr. 30 si elle n'est pas affranchie.

Pour les lettres à distribuer sur le territoire de la commune où elles ont été mises à la poste, la taxe est réduite à 0 fr. 05 si elles sont affranchies et à 0 fr. 10 si elles ne le sont pas.

Les imprimés de toutes sortes, les dessins, gravures, lithographies, photographies, les livres ou brochures, sont soumis à une taxe de 0 fr. 05 par 100 grammes ou fractions de 100 grammes jusqu'à 5 kilogrammes.

Sur les cartes postales et les cartes de visite affranchies à 0 fr. 05, il est permis d'écrire cinq mots en plus de sa signature.

fait subir au Trésor une perte, nous pouvons ajouter que suivant les chiffres relevés par M. de Foville cette perte n'est pas proportionnelle à la réduction (1).

La condition principale à remplir pour que le monopole soit exploité dans le sens d'un service rendu au public c'est que le tarif soit aussi réduit que possible, pour cela qu'il gravite autour du prix de revient. Quels sont donc les éléments constitutifs du prix de revient ? Au premier abord, et, si l'on consulte l'histoire, il semble bien que ce prix doit subir les mêmes variations que la distance parcourue par la correspondance transportée. Mais si poussant plus à fond l'analyse on recherche si cet élément, la distance, influe considérablement sur les frais d'exploitation, on arrive à constater que cette influence est, au contraire, des plus négligibles. Un tarif fixé d'après une échelle de progression de la distance parcourue par les objets de correspondances entraîne une répartition inégale des taxes plus choquante et plus insupportable encore que leur exagération. « Qu'il s'agisse de personnes ou qu'il s'agisse de choses, écrivait en 1847 M. Emile de Girardin, la loi dans l'un comme dans l'autre cas, ne doit avoir qu'un poids et qu'une mesure. Deux lettres simples ne doivent payer que le même impôt. Quand la taxe varie avec elle, c'est de la justice, mais quand la taxe ne

(1) Ceci tient à l'augmentation considérable du nombre des correspondances, sans que cet accroissement soit accompagné d'une augmentation proportionnelle des frais d'exploitation.

change pas, que l'impôt s'élève ou s'abaisse sans raison, c'est de l'arbitraire. Cet arbitraire a pu subsister tant qu'il s'est caché, mais maintenant qu'il est découvert, il faut qu'il renonce à se défendre » (1).

Cette critique s'adressait justement aussi bien à la progression basée sur la distance comptée en suivant le chemin réellement parcouru qu'à celle basée sur la distance évaluée à vol d'oiseau : l'une et l'autre, outre qu'elles donnaient naissance à des taxes exorbitantes et inégales, étaient la source de difficultés inextricables que la logique même ne suffisait point à justifier.

Le prix de revient est constitué par deux éléments capitaux : 1° en ce qui concerne le service postal proprement dit, par les frais de transport ; pour le service télégraphique ou téléphonique, par l'intérêt et l'amortissement du premier établissement des réseaux auxquels il faut ajouter les frais d'entretien.

2° Les frais de manutention comprenant la réception et la distribution des lettres et des télégrammes et la mise en communication pour le service téléphonique.

Or, à bien considérer les frais de manutention nécessités par l'envoi d'une lettre, on se rend aisément compte que à peu de chose près, ils sont identiques, quelle que puisse être la distance parcourue. Une lettre adressée de Lyon à Vienne, par exemple et même de Lyon à Lyon exigera une levée, une remise à domicile.

(1) Rapport de M. Emile de Girardin, déposé à la séance de la Chambre du 17 avril 1847.

tout comme une lettre expédiée de Lyon à Nice.

Quant au second élément à retenir : les frais de transport relatifs au service postal proprement dit, il n'est pas à prendre en très grande considération. Ces frais, en effet, même envisagés isolément ne sont pas proportionnels aux distances. Ainsi il arrivera qu'une correspondance échangée entre deux localités distantes de quelques kilomètres, mais sans relations directes entre elles, coûtera beaucoup plus qu'une autre échangée entre deux villes éloignées mais reliées par des services directs. La disproportionnalité est accentuée dans les pays qui, comme le nôtre, possèdent un réseau de voies ferrées développé et qui ont eu soin de stipuler avec les compagnies concessionnaires de grands avantages confinant à la gratuité pour l'acheminement des correspondances. Le coût est dans ces pays sensiblement le même quelles que soient les distances. En 1844, la commission parlementaire chargée d'examiner le projet Saint-Priest sur la réforme postale avait fait le calcul que deux lettres ayant à franchir l'une 40 kilomètres, l'autre plus de 900, la première taxée à 0 fr. 20 coûtait à l'administration 9 cent. $\frac{3}{4}$; la seconde taxée 1 fr. 20 coûtait 14 cent. $\frac{3}{4}$ soit 5 centimes de plus que la première : il y avait donc une véritable iniquité à imposer à la seconde une surtaxe de 1 franc. C'était, en réalité, un impôt progressif en raison de la distance que le tarif par zones faisait peser sur ces correspondances.

Pour les services de la télégraphie et de la téléphonie, il n'y a pas lieu non plus de tenir compte dans la fixation du prix de revient, de l'intérêt du capital engagé pour le premier établissement du jour où ce capital est amorti.

Il résulte de tout cela que l'adoption d'une taxe unique, quelle que soit la distance parcourue, est fort rationnelle. Au point de vue pratique, elle présente aussi des avantages : simplification du service, économie de frais.

SECTION II. — Résultats pratiques financiers de l'exploitation postale.

L'étude théorique des contributions payées par les particuliers qui usent de la poste conduit à dire qu'elles ont les caractères des taxes spéciales. Les mêmes caractères leur restent-ils attachés sur le terrain pratique ? C'est ce qu'il faut maintenant examiner.

Le problème à résoudre est des plus complexes, par suite des opinions également exagérées émises par certains économistes ou quelques financiers qui voient dans l'exploitation du service des postes une source de bénéfices considérables pour l'Etat ; tandis que d'autres la considèrent comme une cause de pertes pour le Trésor. Aussi, pour apprécier sainement les faits, convient-il de se tenir aussi éloigné de l'optimisme outré des premiers que du pessimisme excessif des seconds.

La tendance optimiste se rencontre au sein de l'ad-

ministration elle-même qui, au dire de M. Sembat, « montre avec orgueil ses plus-values opulentes, ses rendements accrus, l'appui solide qu'apporte à des budgets chancelants et mal équilibrés, sa grasse prospérité. Les cris d'allégresse, les chants de triomphe » (1) échappés aux personnes appartenant à la haute administration des postes, télégraphes et téléphones, trouvent leur justification, pour qui se contente d'y jeter un regard superficiel, dans le tableau des recettes réalisées par les postes depuis un nombre considérable d'années. En remontant, en effet, à l'année 1826, date à partir de laquelle nous possédons des données aussi précises que possible, force est bien de constater l'accroissement continu des recettes. Les plus-values enregistrées sont en quelque sorte normales, chroniques et se reproduisent périodiquement tous les ans.

Abstraction faite du fléchissement causé par les événements de l'année 1870, durant la longue période dont nous parlons, la recette n'a cessé d'être en excédent sur les dépenses, et souvent l'écart a été si considérable qu'il a pu se chiffrer par 68.000.000 (en 1889).

D'un bilan dressé par un membre de l'administration, il résulte que pour l'exercice 1895 le bénéfice réalisé par l'exploitation postale serait suffisamment élevé pour, dans l'hypothèse où une société privée exploiterait, permettre de donner à ses membres une ré-

(1) Rapport de M. Sembat, député, pour l'exercice 1903. Ministère des Postes et des Télégraphes, p. 23.

munération de 4 0/0 à titre d'intérêts et en outre distribuer un dividende de 40 0/0 environ ! M. Berteaux, dans son rapport du budget des postes pour l'exercice 1899, s'appuyant sur les données de ce bilan et après avoir rectifié certains chiffres, arrive à conclure que l'excédent des recettes sur les dépenses s'élève à la somme de 84.665.000 francs (1).

M. Cauwès, de son côté, est d'avis que le produit net arrive à une somme variant entre 65 et 70.000.000 !

Ces chiffres sont-ils la reproduction fidèle de la réalité ou bien faut-il, suivant le conseil de M. Sembat, « passer par dessus ces belles apparences extérieures, ce somptueux péristyle des plus-values » (2), pour scruter plus à fond la situation financière de l'industrie sociale des postes ?

Avant de répondre à cette question, il importe de faire connaître qu'aux « chants de triomphe » de l'administration, s'oppose la note discordante du pessimisme, donnée par M. Paul Leroy-Beaulieu. L'éminent économiste, comme s'il regrettait de s'être un instant départi de son individualisme ordinaire, en convenant que l'Etat est le plus apte à mener à bien l'exploitation postale, ne cesse d'adresser d'amères critiques à l'administration qu'il accuse de marcher de plus en plus vers le déficit en vivant sous un régime qu'il appelle

(1) Rapport de M. Berteaux pour l'exercice 1899. Ministère des Postes, *Off.*, Ch., 1899, annexe n° 498.

(2) Rapport précité.

« l'anarchie postale » (1). « L'exemple le plus frappant de l'inévitable tendance à la gratuité de tous les services de l'Etat, écrit-il, même quand il serait facile d'en retirer sans nuire aucunement au public une rémunération légitime, est fourni par l'administration des postes. Ce service paraît merveilleusement prospère, si l'on ne tient compte que des recettes brutes, mais si l'on examine les dépenses qu'il coûte on voit que le revenu net s'évanouit complètement. C'est une industrie que la nation exerce à perte. Si l'on s'en tient aux chiffres fournis par l'administration, en France, on voit que dans l'année 1887, les postes ont produit une recette brute de 142.533.000 francs et les télégraphes une de 30.483.000 francs. D'autre part, les dépenses officielles de ces deux services ont atteint dans la même année 135.163.000 francs. La recette nette serait donc un peu inférieure à 38.000.000 de francs et représenterait 22 0/0 environ de la recette brute ! Mais ce n'est là qu'une apparence, en réalité le service des postes et des télégraphes ne fait pas ses frais... L'Etat, bien loin d'y gagner, perd 43.000.000 de francs sur l'exploitation des postes et des télégraphes ! » (2) En présence de cette conclusion, on peut dire sans trop de témérité que les calculs auxquels s'est livré M. Leroy-Beaulieu sont susceptibles de discussion, tout comme ceux de l'administration.

(1) *Economiste français*, numéro du 13 janvier 1900.

(2) Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 162 et s.

La tâche consistant à dresser le bilan exact de l'exploitation postale, télégraphique et téléphonique est des plus ardues à tenter ; mais pour la remplir on doit avant tout être poussé par le souci de se faire une opinion basée sur les faits eux-mêmes ; or, parmi les faits les uns sont apparents tandis que d'autres sont cachés ; on n'en trouve nulle trace au budget des postes et télégraphes. « Il n'est pas sans quelque difficulté, dit M. Edgar Bonnet, de déterminer avec exactitude l'importance réelle du contingent du service postal et de dégager des chiffres officiels insérés dans la comptabilité administrative les données d'un bilan précis. Le budget des postes et des télégraphes ne renferme, en effet, ni toutes les dépenses, ni toutes les recettes de ce service... On a profité de l'incertitude des résultats connus tantôt pour affirmer que le service des postes et des télégraphes ne couvre pas ses frais et se solde chaque année par une perte considérable, tantôt pour soutenir qu'il assure à l'Etat un revenu réel très supérieur à son produit net apparent. Ces deux assertions contradictoires sont également exagérées » (1).

Il est donc de toute nécessité, pour ne point se laisser aller à une évaluation arbitraire, de faire figurer au bilan non seulement tout ce que l'on voit, mais aussi ce que l'on ne voit pas. M. Boudenoot, dans son rapport du budget des postes pour l'exercice 1896, a manifesté l'in-

(1) *Dictionnaire d'Economie politique*, au mot « Postes ».

tention de rechercher quel est le produit net de l'exploitation postale, télégraphique et téléphonique ; mais il a eu, selon nous, le grand tort de considérer l'administration des postes « comme celle d'une grande usine et de calculer le prix de revient de son exploitation en se plaçant dans des considérations industrielles » (1).

Le point de départ, pensons-nous, est faux, on risque en demeurant sur le terrain hypothétique de ne point voir les choses sous leur aspect véritable : c'est ainsi qu'il est bien certain qu'exploitée par l'industrie privée la poste ne fonctionnerait point avec son mécanisme actuel : les franchises dont jouissent trop largement, selon nous, les administrations publiques seraient sensiblement réduites et de ce fait le chiffre de l'excédent des recettes ne manquerait de s'accroître.

Cet excédent augmenterait encore par suite du soin qu'apporterait la société privée à relever les tarifs insuffisamment rémunérateurs des journaux, des télégrammes intérieurs, des imprimés, etc.

En revanche, il est vrai, l'Etat ainsi qu'il le fait vis-à-vis de la Banque de France, prélèverait en compensation du privilège concédé, une somme annuelle dont il est difficile d'évaluer le montant, mais qui n'en surchargerait pas moins le passif de la société privée.

Ce n'est pas sous un tel régime que vit l'exploitation du service postal : en demeurant sur le terrain des hy-

(1) Rapport de M. Boudenoot (Postes et Télégraphes), pour l'exercice 1896. — *Off.*, Ch., 1895, annexe n° 1546.

pothèses peut-être arriverions-nous à savoir laquelle des deux gestions financières est mieux conduite : celle de l'Etat ou celle d'une société privée, mais là n'est point la question.

Aussi bien, désertant ce terrain, ce qu'il faut s'efforcer de faire ressortir c'est le bénéfice que le service des postes procure en réalité au Trésor, dans les conditions de fait où il fonctionne. Mais avant de passer à cette étude, il est nécessaire de faire connaître le montant par nature des produits pendant un exercice et le montant des dépenses durant le même exercice. Les chiffres contenus dans le tableau suivant sont empruntés au rapport de M. Sembat pour le budget de 1903 : nous y indiquons, d'une part, les états des recettes afférentes à chacun des trois services et, d'autre part, l'état des dépenses globales (1) de l'exercice 1901, sur lequel s'est basé l'honorable rapporteur pour les évaluations budgétaires (2).

(1) L'administration n'opère pas la décomposition des dépenses correspondantes aux trois services : postes, télégraphes, téléphones. Cette décomposition en trois parties serait particulièrement difficile à cause de la fusion totale des services dans presque tous les bureaux. Dans tous les bureaux simples fusionnés, en effet, et dans les bureaux composés de peu d'importance les agents remplissent à la fois les opérations du guichet, du tri, de la manipulation des appareils, etc.; il est de ce fait impossible d'évaluer exactement la part de dépenses afférentes à chaque service. De plus, les opérations ayant lieu dans le même local, la quote-part des dépenses de matériel, loyers, chauffages, etc. propres aux diverses branches de l'exploitation ne saurait être fixée avec certitude. Toute décomposition entre les trois services ne peut être qu'approximative.

(2) Rapport précité, annexe XII, p. 549.

NATURE DES RECETTES		EXERCICE 1901	
	<i>Postes.</i>	fr.	c.
1 ^o	Produit net de la taxe des lettres, journaux et imprimés et solde des comptes avec les Offices étrangers.	202.382.583	02
2 ^o	Droit perçu sur les envois d'argent, mandats français et mandats internationaux.	9.032.663	14
3 ^o	Droit perçu sur les bons de poste.	314.884	50
4 ^o	Recettes diverses et accidentelles.	590.137	64
	Totaux.	212.270.268	30
	<i>Télégraphes.</i>		
1 ^o	Produit net des taxes des correspondances télégraphiques. Solde des comptes avec les Offices étrangers.	38.837	711 79
2 ^o	Remboursement par divers établissements du traitement d'agents du service télégraphique et téléphonique et des frais de surveillance	703.847	21
3 ^o	Contributions pour droit d'usage et frais d'entretien des lignes télégraphiques et téléphoniques d'intérêt privé.	924.059	74
4 ^o	Recettes diverses et accidentelles.	1.266.683	56
	Totaux.	41.732.302	30
	<i>Téléphones.</i>		
1 ^o	Produit des conversations téléphoniques et solde des comptes avec les Offices étrangers.	1.683.263	56
2 ^o	Abonnements urbains et interurbains.	15.700.223	60
3 ^o	Produit des abonnements supplémentaires pour la transmission des télégrammes par téléphone.	341	68
4 ^o	Recettes diverses et accidentelles.	133.746	32
	Totaux.	17.517.575	16
	Totaux généraux de recettes.	271.520.145	76
NATURE DES DÉPENSES		fr.	c.
1 ^o	Administration centrale.	2.452.699	73
2 ^o	Frais d'exploitation.	159.033.699	23
3 ^o	Subventions aux services maritimes.	25.416.639	97
4 ^o	Remboursements et restitutions.	6.466.066	40
5 ^o	Dépenses téléphoniques.	15.450.220	34
	Totaux.	208.819.325	67
	Excédent des recettes sur les dépenses.	62.700.820	09

Des données fournies par ce tableau, il semblerait ressortir une somme de 62.000.000 en chiffres ronds, représentant le bénéfice net retiré par l'Etat de l'exploitation postale. Ce n'est là, selon nous, qu'une apparence : pour se faire une idée exacte des résultats financiers réels du service, il faut faire subir aux chiffres certaines corrections. On doit, en effet, remarquer que dans l'énumération des charges incombant au Trésor du fait du service postal, certains éléments n'ont pas été mis en ligne de compte. C'est ainsi qu'il n'apparaît nulle trace au budget des postes des sommes annuellement payées aux compagnies de chemins de fer, sous forme de garanties d'intérêts ou de subventions, pour le transport des dépêches. Les évaluations budgétaires passent aussi sous silence les sommes payées aux agents des postes à titre de pensions, sommes imputées sur les crédits affectés au service de la Dette publique.

La première et la plus importante des rectifications à apporter dans les comptes, est celle qui a trait au transport des dépêches par chemins de fer et pour lequel l'Etat s'est réservé la gratuité presque absolue.

La valeur réelle du service rendu par les compagnies de chemins de fer est assez difficile à déterminer, étant donné que dans son évaluation, on passe sur les dépenses et la gêne qui leur sont imposées par la faculté qu'a l'administration des postes de fixer elle-même l'horaire d'un train sur chacune des lignes et dans chaque sens. Il arrive ainsi que les compagnies sont obligées

de mettre en marche des trains que ne réclament point les exigences du service et de faire circuler des trains de nuit vides de voyageurs pour acheminer les correspondances à distribuer dès le matin. Ces trains qui ont une certaine vitesse, causent des retards aux transports dont sont chargés les trains à marche peu lente, obligés de se garer par des manœuvres qui peuvent exiger un nombre plus grand d'employés. « Il y a là, dit M. Colson, une sujétion et un surcroît de charges, dont il faut tenir un certain compte » (1).

Dans un rapport adressé en 1869 par M. Vandal au ministre des finances d'alors, la valeur du service ainsi rendu à l'Etat, était fixé à la somme de 63.314.000 francs dont il est permis de mettre en doute la sincérité. En effet, quelques années plus tard, dans une statistique parue en 1884, insérée au *Bulletin officiel du Ministère des Travaux publics*, elle était ramenée à la somme de 53.000.000 de francs (1).

L'administration des postes ayant elle-même procédé au calcul du service rendu, disait, en mars 1883, que si les compagnies appliquaient aux wagons-poste les prix de traction exigés des particuliers, prix oscillant entre 0 fr. 781 et 2 fr. 20, suivant les compagnies et dont la moyenne générale est de 1 fr. 096 par kilomètre, déduction faite de l'impôt et que si d'un autre côté elle

(1) Colson, *Les chemins de fer et le budget*, p. 200.

(2) *Bulletin officiel du ministère des travaux publics*, numéro de février 1884, p. 138.

était astreinte à payer la location des compartiments occupés par les courriers, au tarif des voyageurs, elle aurait de ce chef à verser aux compagnies une somme de 67.000.000 de francs (1). Il n'est point juste de s'appuyer sur ce calcul de l'administration assimilant les transports des dépêches et des agents de la poste à des transports ordinaires. Il n'est pas douteux que si les cahiers des charges n'avaient rien stipulé en sa faveur, la poste aurait obtenu quand même de fortes réductions sur les tarifs du commerce, en traitant de gré à gré avec les compagnies (2).

Dans un discours prononcé à la Chambre, le 13 novembre 1888, M. Peytral, ministre des finances, après avoir fait observer que l'écart existant entre les recettes et les dépenses du service postal, n'était qu'une apparence et que pour le ramener à la réalité il conviendrait de tenir compte des frais de transport, s'exprimait ainsi au sujet de ces frais : « Il me semble qu'il est impossible, d'après les évaluations les plus modestes, de les estimer à moins de 25 à 30.000.00 de francs » (3).

(1) Exactement : 67.233.887 francs ainsi obtenus :

Parcours annuel des bureaux ambulants :

17.361.955 kil. $\times$ 1 fr. 096 19.028.702 francs.

Parcours annuel des courriers convoyeurs et

auxiliaires : 63.273.580 kil. $\times$ 0 fr. 75 48.205.185 »

Total. 67.233.887 francs

(2) C'est d'ailleurs ainsi que les choses se sont passées en 1864, lorsqu'il s'est agi de régler, par convention spéciale, le taux de la rémunération applicable à des transports non prévus par le cahier des charges.

(3) *Officiel* du 14 novembre 1888.

Jusqu'à l'année 1894, on évaluait le prix du transport d'un bureau ambulant à 1 fr. 096 par kilomètre et celui d'occupation d'un compartiment de seconde classe à 0 fr. 50, prix voisin de celui de sept places à plein tarif. Dès 1891, M. Pelletan, rapporteur du budget du ministère des travaux publics, pour l'exercice 1891, élevait des protestations contre la façon dont on appréciait la valeur de l'économie réalisée. « Ici on est dans le domaine de l'hypothèse, écrivait-il, quels contrats en cas de liberté réciproque, les propriétaires de chemins de fer auraient-ils conclu à ce sujet avec l'Etat ? Les compagnies ne s'embarrassent pas pour si peu ! Elles comptent l'économie réalisée, en supposant que libres, elles auraient fait payer à chaque wagon de l'administration des postes, le même prix qu'aux somptueux wagons-salons qui servent aux voyages princiers !

Cela semble une plaisanterie : c'est l'exacte vérité. Ouvrez la dernière statistique complète publiée par le ministère, celle de 1886, vous y lirez que la Compagnie du Nord a, cette même année-là économisé 5.476.620 francs aux postes françaises. Ouvrez le compte rendu du Nord, pour la même année, vous verrez que ses 60 wagons-poste ont parcouru 3.374.060 kilomètres ; cela met le kilomètre de wagon à 1 fr. 60 et pour la location d'un de ses wagons-salons, la Compagnie du Nord fait payer le prix de 16 billets de 1^{re} classe à 0 fr. 10 par kilomètre, tarif maximum, impôt déduit, soit identiquement le même prix.... Encore, le Nord est-il modéré !

L'Orléans, le P.-L.-M. et le Midi s'attribuent de ce chef des cadeaux à l'Etat de 3.500 à 3.500 francs par kilomètre de voie ferrée.

« La poste anglaise paie ses transports par chemins de fer ; elle les paie à raison de 672 francs par kilomètre en Angleterre et de 691 francs dans l'ensemble du Royaume-Uni... » (1).

Etant donné que l'étendue du réseau anglais n'est que légèrement inférieure à celle du nôtre (32.000 kil. en Angleterre, 37.000 en France) et que les sommes payées par le Post-Office britannique aux chemins de fer ne se sont élevées en 1889-1890 qu'à la somme de 22.800.000 francs (2), il est permis de conclure de cet exemple que, suivant l'opinion de M. Pelletan, les estimations faites par les compagnies françaises étaient exagérées. Ainsi que nous l'avons déjà dit, ces dernières avaient le tort d'assimiler le transport des dépêches et des agents postaux aux transports ordinaires.

(1) Rapport de M. Pelletan sur le budget (Ministère des Travaux publics, avances aux Compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts) : *Off.* du 20 mars 1890, p. 156 et s.

(2) En Angleterre, le Postmaster général est autorisé par un acte du Parlement à requérir des compagnies les trains, les voitures ou les compartiments de voitures nécessaires au service postal, ainsi que l'exécution des travaux d'aménagement pour faire opérer le tri des correspondances en route. Le taux des indemnités à payer aux compagnies est réglé d'accord entre l'administration et les compagnies ou à dire d'experts. Lorsqu'il n'y a pas de manipulations à effectuer dans les trains le convoyeur paie sa place ; les dépêches dont il a la garde sont transportées en franchise, jusqu'à la limite de poids admise pour les bagages des voyageurs, l'excédent est taxé au tarif ordinaire de la grande vitesse.

Faisant justement droit à ces considérations, la commission spéciale instituée en 1895 au ministère des travaux publics, dans le but de fixer la valeur des services gratuits rendus par les compagnies à l'État, a évalué à 0 fr. 50 par kilomètre le prix de traction d'un wagon-poste et à 0 fr. 25 le prix d'occupation d'un compartiment de seconde classe, prix qui seraient vraisemblablement exigés par les compagnies si l'acheminement des objets de correspondances était soumis à une taxe. Depuis cette revision des taxes d'évaluations on peut regarder comme exacts les chiffres donnés par les statistiques relatives aux chemins de fer.

Durant l'année 1895, le parcours des wagons-poste a été de 28.444.085 kilomètres et celui des compartiments de 2^e classe de 79.500.015 kilomètres.

Si l'on applique à ces deux parcours, les coefficients adoptés par la commission et reproduits d'ailleurs dans la statistique des chemins de fer publiée en 1896 par le département des travaux publics, on voit que les frais de traction à payer aux compagnies auraient atteint la somme de :

$$\begin{array}{rcl}
 28.444.085 \text{ kilomètres} & \times 0.50 & = 14.222.042 \text{ francs} \\
 79.500.015 & \text{—} & \times 0.25 = 19.875.003 \text{ —} \\
 \text{Total} & & \underline{34.097.045 \text{ francs}}
 \end{array}$$

qui aurait dû être payée aux diverses compagnies pour le transport des objets de correspondances circulant gratuitement.

Indépendamment de cette somme, l'administration

des postes se serait trouvée débitrice envers les propriétaires des chemins de fer, pour le transport des ouvriers employés à la construction et à l'entretien des lignes télégraphiques et celui du personnel (agents et sous-agents) dont les départements sont gratuits, de la somme de 3.030.000 francs.

Et, en outre, pour le transport des facteurs locaux et ruraux affectés au service de la distribution des lettres, elle devrait la somme de 54.843 francs.

Enfin, pour le transport par les compagnies du matériel télégraphique et téléphonique, elle devrait encore une somme de 263.714 francs.

D'où une somme totale de 37.445.602 francs dont l'administration eût été redevable aux compagnies pour l'année 1895 (1).

De nos jours, où le trafic postal ne cesse de s'accroître et partant exige une circulation plus intense de wagons-poste sur les réseaux ferrés (2), la somme, qui en 1895 pouvait être regardée comme représentant la

(1) M. Colson, procédant au calcul des économies résultant des divers avantages stipulés avec les compagnies, arrive à une somme un peu plus élevée. Selon lui, pour l'année 1896, elles sont représentées par 43.000.000 se décomposant ainsi :

39.000.000 pour le service postal ;

4.000.000 pour le service télégraphique.

Total : 43.000.000

Colson, *Transports et tarifs*, p. 337.

(2) Il y a actuellement en circulation 529 wagons-poste, dont : 478 wagons-poste de petite dimension ;

41	—	14 mètres
----	---	-----------

10	—	18 —
----	---	------

valeur des économies procurées au service postal, n'est plus l'expression de la vérité. A cet égard, le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, exposant la situation financière des chemins de fer d'intérêt général (1) au 31 décembre 1899, nous fournit en ce qui concerne chaque compagnie, d'intéressants renseignements, reproduits ci-dessous (2) :

	KILOMÈT.	POSTES	TÉLÉGRAPHES
Etat.	2.817	2.603.966 f.	318.778 f.
Nord	3.742	3.994.755 »	583.063 »
Est	4.743	4.639.433 »	548.034 »
Ouest	5.639	5.041.808 »	922.436 »
Paris-Orléans	6.856	9.805.902 »	276.038 »
P.-L.-M.	9.012	12.805.902 »	1.101.850 »
Midi	3.430	3.748.311 »	408.373 »
Compagnies secondaires	1.451	739.577 »	416.177 »
Total.	37.494	42.849.087 »	4.574.739 »
Profit par nature de produit et kilomètre		1.143	122

Ainsi, 47 millions en chiffres ronds, tel est le chiffre représentatif du service rendu à l'Etat par les proprié-

(1) « Les chemins de fer d'intérêt local n'ont à leur charge des obligations spéciales, dans l'intérêt des services publics, que quand ils sont subventionnés par l'Etat. Même dans ce cas, ces obligations sont, pour eux, très restreintes ; ils ne doivent à la poste qu'un compartiment par train ordinaire. L'administration des postes profite souvent de son droit de contrôle sur les lignes télégraphiques pour augmenter un peu l'étendue de ses privilèges. Les statistiques n'évaluent pas l'importance des économies qui en résultent pour l'Etat. » Colson, *Transports et tarifs*, p. 337.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. 50, numéro de novembre 1901.

taires des chemins de fer ; s'il n'en est point fait mention au budget des postes au nombre des dépenses ; cette somme n'en retombe pas moins à la charge du budget général sous la forme détournée de garanties d'intérêts ou de subventions allouées aux compagnies , il faut donc en tenir compte et accroître d'autant le montant des dépenses apparaissant au budget des postes.

A cette première correction que doivent subir les comptes budgétaires, l'observation rigoureuse des faits amène à en ajouter une seconde provenant celle-là des retraites payées aux agents des postes, sur les crédits affectés au service de la Dette publique.

Ce droit à la pension de retraite a été conféré aux agents des postes par la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, complétée en ce qui les concerne par les dispositions des lois spéciales de finances des 13 avril 1898, article 45 et 30 mai 1899, article 27.

Avant la loi de 1853, les agents des postes s'étaient syndiqués, dès l'an IX, dans le but de constituer une caisse de retraite privée, alimentée par une retenue opérée sur leur traitement. L'Etat n'avait point à cette époque assumé la charge directe des pensions de retraite à servir à ses fonctionnaires civils ; il n'intervenait que de manière indirecte, au moyen de subventions facultativement accordées pour couvrir le manque de fonds nécessaires au service des pensions.

L'administration de leur caisse , comme celles de

toutes les autres caisses des fonctionnaires civils, était confiée à la Caisse des dépôts et consignations, en vertu de la loi du 28 avril 1816. Ce système, de courte durée, subit une transformation, le 12 janvier 1825, époque où une ordonnance royale, rendue sur la proposition de M. de Villèle, réunit en une seule toutes les caisses de retraite des membres des diverses branches de l'administration financière, y compris celle des postes ; mais de grandes dissemblances existaient entre la réglementation concernant les pensionnaires de l'administration des finances et celle propre aux fonctionnaires des autres services publics. — L'un des traits caractéristiques du système inauguré en 1853 (1) fut la suppression des caisses jusque-là existantes et la substitution de l'Etat à ces caisses ; depuis 1854, en effet, c'est le Trésor public qui assure le service des pensions et les dépenses qui en sont la conséquence forment un chapitre du budget annuel. L'Etat y pourvoit à l'aide : 1^o de subventions ; 2^o de retenues opérées sur le traitement des agents.

Les subventions consenties par l'Etat en faveur de ses agents (2), sont comme une conséquence nécessaire

(1) Loi 9 juin 1853, art. 1^{er}.

(2) Le personnel au titre auxiliaire et le personnel ouvrier commissionné ou auxiliaire reçoivent non un traitement soumis à retenue et ouvrant des droits à une pension civile, mais une rétribution ou un salaire. Il est toutefois effectué par l'administration sur lesdits rétribution ou salaire un prélèvement de 4 0/0 en général et qu'elle verse au nom de l'auxiliaire ou de l'ouvrier à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse en vue de lui constituer une

de l'impossibilité absolue à laquelle se heurterait l'administration postale, comme d'ailleurs les administrations de tous les grands services publics, de leur donner avec les retenues seules une retraite suffisante. Aussi bien, aujourd'hui, à la différence de ce qui avait lieu sous l'empire de la législation antérieure à 1853, la subvention est empreinte d'un caractère obligatoire, indispensable, semble-t-il, dans toute législation en matière de pensions civiles (1). Mais si le principe de la subvention peut être regardé comme échappant à toute discussion, il n'en est nullement de même de la question de savoir quelle doit en être la quotité. D'après la législation actuelle, le système mis en pratique est l'inscription des pensions au Grand Livre de la Dette publique. Cette manière de faire entraîne un grave défaut : l'impossibilité de fixer une limitation absolue à la quotité de la subvention. De plus, dans les conditions présentes on ne se sert point comme base de la subvention

pension de retraite. L'Etat, depuis le 1^{er} octobre 1899, verse de son côté une part contributive fixée à 40/0 ou salaire des ouvriers qui s'ajoute au prélèvement et double la pension de l'auxiliaire ou de l'ouvrier. Le bénéfice des bonifications de pension de retraite accordé aux ouvriers a été étendu en 1902 aux expéditionnaires, aux commis et aux dames employées à titre auxiliaire.

(1) L'importance de ce caractère a suggéré à MM. Boucard et Jèze l'observation suivante : « Sans doute le Parlement est appelé tous les ans à voter les crédits du service des pensions, mais juridiquement parlant, il n'a pas le droit de supprimer ou de réduire les crédits nécessaires. Evidemment, le législateur peut le faire, mais comme ce refus a pour résultat de priver le pensionnaire de son droit, il est vrai de dire que ce sera une illégalité. » Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 433.

du chiffre correspondant au traitement de l'agent ; puisque celle-ci est égale à la différence existant entre le chiffre total des liquidations et celui des retenues opérées ; or cet écart subit toutes sortes de variations tenant aux modifications de traitements et aux changements survenus dans le personnel.

Ce vice disparaîtrait, semble-t-il, avec le système inverse des caisses qui a été proposé dans les projets de 1879 et de 1891 et en vertu duquel on centraliserait d'abord les retenues de 5 0/0 et des premiers douzièmes prélevés sur les traitements ainsi que les subventions allouées par le Trésor, puis on inscrirait ces retenues et ces subventions au compte de chaque agent, tandis qu'on les ferait capitaliser à 4 1/2 0/0 d'intérêts ; enfin on reconnaîtrait à l'agent un droit de propriété, tantôt sur ses retenues, tantôt sur les subventions après un certain nombre d'années de services. Ces projets, s'ils étaient adoptés par le législateur, permettraient, la subvention demeurant proportionnelle au traitement, de prévoir le chiffre normal à verser et surtout, à l'occasion de toutes les modifications de traitement ou de personnel, de se rendre compte exactement des promesses faites par le Trésor. Grâce à l'innovation, ce ne serait plus sur le chiffre des pensions servies que serait basée la charge de l'Etat, mais bien sur les traitements d'activité soumis à retenue (1).

(1) Projet présenté au Sénat le 18 décembre 1879 par Léon Say,

La seconde ressource à l'aide de laquelle le Trésor pourvoit au service des pensions de retraites dues aux agents des postes est fournie par les retenues effectuées sur leur traitement (1). Ces retenues sont les suivantes :

1° 5 0/0 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de remises proportionnelles, de salaires, ou constituant, à tout autre titre, un émolument personnel (2) ;

2° Le douzième des mêmes rétributions lors de la première nomination ou dans le cas de réintégration et le douzième de toute augmentation ultérieure ;

3° Les retenues pour cause de congés et d'absences.

La règle pour la condition d'âge est posée dans l'article 5 de la loi : le droit à la pension de retraite est acquis par ancienneté à soixante ans d'âge et après trente ans accomplis de services.

La loi admet des exceptions à cette règle en faveur des agents qui ont servi dans la partie active ; de ceux qui ont exercé hors de l'Europe ; enfin de ceux qui sont reconnus hors d'état de continuer leurs fonctions (3).

ministre des finances. Projet présenté à la Chambre le 27 juin 1891 par M. Rouvier.

(1) Loi du 9 juin 1853, art. 3.

(2) Les articles 21 et 22 du décret du 9 novembre 1863 exceptent de l'application de la retenue les sommes payées à titre : de gratifications éventuelles ; de salaires de travail extraordinaire, d'indemnités pour missions extraordinaires ; d'indemnités de poste ; de frais de voyage ; d'abonnements et d'allocations pour frais de bureau, de régie, de table et de loyer, de supplément de traitement colonial et de remboursement de dépenses.

(3) Loi du 9 juin 1853, art. 10 ; décret du 9 novembre 1853, art. 30 ; loi du 9 novembre 1853, art. 11 ; décret du 9 août 1853, art. 35.

Le droit à pension est acquis à cinquante-cinq ans d'âge et après vingt-cinq ans accomplis de services pour les agents qui ont passé quinze ans dans la partie active (art. 5, L. 9 juin 1853).

Au budget général des recettes, les retenues figurent dans un article rangé sous la rubrique : « Recettes d'ordre en atténuation de dépenses. » Contrairement à l'état de choses antérieur à la loi de 1853, où les retenues avaient le caractère d'une véritable prime d'assurance mutuelle capitalisées par la Caisse de retraites pour les faire fructifier à intérêts composés, aujourd'hui, le Trésor se borne à les encaisser purement et simplement. La retenue a perdu son ancien caractère, puisque la législation n'établit aucune corrélation entre les sommes représentatives des retenues et le taux de la pension qui varie suivant la dernière fonction remplie par l'agent ayant droit et d'après la durée de ses services. Les agents subissent bien des retenues devant en principe former l'émolument viager, mais ces retenues sont simplement portées en recettes parmi les produits budgétaires, de même qu'un crédit figurant au budget du ministère des finances supporte l'intégralité de la dépense des pensions. De la sorte, il n'existe pas de corrélation entre les charges supportées par l'Etat et les produits qu'il prélève pour y faire face.

En fait, depuis longtemps les subventions de l'Etat sont plus considérables que les retenues ; l'écart ne peut moins faire que de s'accroître à mesure que le per-

sonnel nouveau depuis peu de temps développé arrivera à l'heure de la retraite. Au 1^{er} janvier 1900, le nombre des pensionnés se répartissait suivant le tableau que nous reproduisons et les sommes dont le Trésor assumait la charge à leur profit, s'élevaient au chiffre total de 9.666.080 francs :

	PARTIES	SOMMES	PENSIONS des veuves et orphelins.		PARTIES	SOMMES
			Parties.	Sommes.		
Service sédentaire...	3.386	4.356.383	1.564	694.970	16.194	9.666.080
Service actif.....	6.991	3.936.750	4.153	677.997		

somme que régulièrement il faut ajouter aux dépenses des postes et télégraphes afin d'établir exactement le taux du produit net de l'exploitation.

Une autre lacune dans les dépenses provient de ce qu'il n'est tenu aucun compte de l'intérêt et de l'amortissement des capitaux employés dans la construction des immeubles, dans le matériel, dans l'outillage. Sur ce point, M. Boudenoot, dans son rapport pour l'exercice 1896, fournit d'intéressants renseignements: « Pour faire ce calcul (de l'intérêt et de l'amortissement), j'ai demandé, dit-il, à l'administration de me fournir un état de ces immeubles, matériel et outillage au 1^{er} janvier 1895, avec indication approximative de la valeur correspondante. Je ne retiens ici que les chiffres globaux, savoir :

Pour les immeubles, le matériel et l'outillage affectés spécialement à la poste. 41.541.721 fr.

Pour le matériel et outillage des services télégraphique et téléphonique 171.122.689 »
 Total. . . . 212.664.410 fr.

Combien une entreprise industrielle prélèverait-elle sur ses bénéfices annuels pour amortir ce capital ? Ici, on peut différer sur ces chiffres. Certaines industries font des amortissements de 20 0/0, d'autres de 15 0/0, d'autres de 10 0/0. Prenons le taux le plus bas, soit 10 0/0, il en résulterait un chiffre de 21.266.471 francs.

Lorsqu'on discute cette question avec les représentants de l'administration des postes, naturellement désireuse de faire ressortir dans son exploitation les plus hauts produits possible, on les voit contester ces chiffres d'amortissement. D'une part, ils suggèrent qu'il ne faut calculer l'amortissement que sur la dépense des travaux neufs et de premier établissement, compris dans chaque budget et cela pour une année seulement. Par exemple, dépense-t-on en 1894 pour 10.000.000 de travaux divers, on mettrait 1.000.000 à l'amortissement en 1895, et ce serait tout. Mais que fait-on dans ce système des 20.000.000 de travaux exécutés en 1893, et pour lesquels on aurait prévu 1.000.000 en 1894, si on ne répète pas cette prévision de 1.000.000 en 1895 et les années suivantes, jusqu'à ce que le total de 10.000.000 ait été couvert ? Dans ces conditions, ce n'est pas de l'amortissement qu'on fait, un pareil système est un trompe-l'œil.

« D'autre part, on explique ce procédé et l'on défend même la thèse qui consiste à n'admettre aucun chiffre annuel d'amortissement en disant que depuis 1816 le montant total des excédents de recettes encaissées dépasse 670.000.000 de francs, et qu'on peut en conclure que les dépenses d'outillage, de matériel et de premier établissement faites pour le service postal sont amorties depuis longtemps. Mais, on ne s'aperçoit pas qu'on tourne ainsi dans un cercle vicieux, car cette somme de 670.000.000 on ne l'a précisément obtenue qu'en calculant les excédents de chaque année depuis 1816, on n'a pas tenu compte des éléments qui auraient modifié et probablement réduit, peut-être ramené à zéro, les chiffres annuels ; en un mot, parce qu'on a négligé dans les calculs et le prix des transports et les pensions et l'amortissement » (1).

C'est donc une nouvelle somme de 21.200.000 francs (en chiffres ronds) que nous porterons au chapitre des dépenses postales.

Il y aurait lieu aussi de faire figurer au même chapitre une somme oscillant entre 7 et 8.000.000, représentative des charges assumées par les communes soit pour l'ouverture et la location de certains bureaux, soit pour le paiement de certaines catégories de facteurs (2).

(1) Rapport précité. Annexe n° 1546, *Off.*, Ch., 1896.

(2) Décision du 3 mars 1877 ; arrêtés ministériels des 30 mars et 15 juin 1879 ; décret du 7 avril 1887. — V. *Bulletin mensuel des postes*, n° 7, juillet 1887, p. 163.

En résumé, les rectifications à apporter au chiffre des dépenses se décomposent de la façon suivante :

Transports des dépêches par chemins de fer. .	47.000.000 francs
Pensions. (<i>en chiffres ronds</i>). .	9.600.000 —
Intérêts et amortissement (<i>en chiffres ronds</i>). .	21.200.000 —
Dépenses des communes	8.000.000 —
Soit un total de	86.800.000 francs

Mais si les prévisions budgétaires ne tiennent aucun compte des diverses dépenses mentionnées précédemment, par contre elles mettent à la charge du budget postal des dépenses qui ne devraient que partiellement lui incomber. C'est ainsi que pour l'année 1901, les subventions allouées aux services maritimes s'élèvent à la somme de 25.400.000 francs. Mais on ne saurait perdre de vue que ces subventions n'ont point exclusivement un caractère postal, elles sont accordées surtout dans le but de satisfaire à des intérêts d'ordre politique et commercial, ou bien encore en rémunération des services rendus aux diverses administrations de l'Etat. D'autre part, si les correspondances postales confiées aux paquebots subventionnés étaient transportées sur leur pays de destination par d'autres navires français ou étrangers, la dépense incombant à l'administration des postes serait réduite dans d'énormes proportions. La dépense totale ne dépasserait pas 6.000.000 de francs.

Donc le supplément de dépenses injustement mis à la charge de l'industrie publique des postes est de 19.400.000 francs à déduire du chiffre des dépenses.

En outre, on ne saurait passer sous silence que la poste effectue gratuitement le transport des papiers de chacun des services administratifs et qu'elle transmet également sans les frapper d'aucun droit les télégrammes officiels. Le service ainsi rendu à l'administration et le bénéfice qu'en retire le Trésor peut être évalué à 20.000.000 de francs (1), somme que logiquement il faut ajouter aux recettes de la poste.

Pour établir un bilan exact, il convient donc d'ajouter au total des dépenses figurant au tableau dressé plus haut, la somme de 86.000.000 de francs ;

Soit :	208.819.325	67
	86.800.000	
Total :	295.619.325	67

(1) Afin de déterminer l'importance de cette franchise, l'administration a procédé en 1879 à une enquête. Pendant une période de 10 jours elle a fait constater le nombre, le poids et la taxe, calculés d'après les tarifs ordinaires des objets circulant en exemption de port. En étendant à une année entière les moyennes ainsi obtenues, on a établi que la franchise postale représentait une taxe totale de 35.600.000 francs. — Si l'on se fonde sur cette donnée et qu'on tienne compte en outre de la valeur de la franchise télégraphique, on est amené à conclure que l'immunité accordée aux correspondances officielles entraîne une perte de recettes d'environ 40.000.000. Pour apprécier ce chiffre, il faut considérer que la taxation fictive de 1879 fait ressortir le taux moyen absolument exorbitant de 55 centimes par objet. Si les administrations publiques cessaient de bénéficier de la franchise, la taxe de leurs correspondances serait ramenée à une moyenne beaucoup plus normale ; on cesserait, en effet, d'expédier comme lettres ordinaires des objets qui devraient être assimilés soit aux imprimés, soit aux papiers d'affaires ou qui par leur nature sont plutôt du domaine de la messagerie que du ressort de la correspondance. On peut admettre que la valeur de la franchise sera réduite de moitié : *Dictionnaire d'Economie politique*, au mot « Postes »

d'où nous déduirons la somme de 19.400.000 francs indument supportée par la poste sous forme de subventions données aux services maritimes postaux :

Soit : 295.619.325 67

19.400.000

Total : 276.219.325 67

somme à laquelle s'élèvent réellement les dépenses de la poste.

Pour être sincère nous ajouterons aux recettes figurant au même tableau une somme de 20.000.000 représentant le concours prêté par la poste aux services publics pour le transport gratuit de leurs papiers.

Les recettes effectives atteignent donc le chiffre de 291.520.146 fr. 76, d'où il faut déduire le chiffre des dépenses pour connaître l'excédent réel des recettes sur les dépenses.

Soit : (montant des recettes) 291.520.146 76

(montant des dépenses) 276.219.325 67

Excédents des recettes : 15.300.821 09

15.000.000 en chiffres ronds, voilà le résultat auquel on parvient en passant soigneusement en revue tous les éléments de dépenses et de recettes de l'exploitation postale : il est aussi éloigné de celui proclamé par les pessimistes tels que M. Paul Leroy-Beaulieu, que de celui vanté un peu à la légère par les optimistes, prétendant que c'est un bénéfice annuel de 40.000.000 de francs, d'aucuns disent 80.000.000, que réalise l'Etat.

La conclusion est que dans la réalité il existe un

impôt constitué par l'excédent des recettes sur les dépenses de la poste. Ceci prouve une fois encore que l'administration française envisage surtout les résultats financiers de sa gestion, à ce point de vue sa supériorité est très marquée sur les pays voisins où il existe bien aussi des excédents, mais qui se produisent en dépit de la faiblesse relative des tarifs, tandis qu'en France ils proviennent surtout de l'élévation des taxes.

Une remarque est en effet à faire, c'est que notre tarif postal, aussi bien pour les imprimés que pour les lettres et notre tarif des articles d'argent sont sensiblement plus élevés qu'en aucun des pays étrangers.

L'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse payent les lettres 10 centimes ; dans ce dernier pays la limite de poids va jusqu'à 250 grammes. En Allemagne, en Autriche, en Hongrie, en Suède, le prix du port est de 12 à 13 centimes ; en doublant la taxe on a jusqu'à 250 grammes ; le poids de la lettre simple est de 20 grammes dans l'Empire austro-hongrois. Nous payons 15 centimes pour 15 grammes !

Pour les imprimés, la taxe est en Angleterre de 1/2 penny, soit 5 centimes 1/4 pour 57 grammes (2 onces) ; en Allemagne, 3 centimes 3/4 jusqu'à 50 grammes ; en Belgique et en Suisse, 2 centimes pour le même poids. En France, il est vrai, le port d'un imprimé de 5 grammes n'est que de 1 centime, mais de 20 à 50 grammes il est de 5 centimes. Le tarif des articles d'argent n'est pas chez nous plus avantageux : il est de 1 0/0, soit

de 25 centimes pour 25 francs, moyenne générale des mandats-poste délivrés dans nos bureaux. En Angleterre, l'envoi d'un *postal order* de 1 livre sterling coûte seulement 1 penny 1/2, un peu plus de 15 centimes.

Pour 25 centimes les bureaux allemands et autrichiens délivrent un mandat de 125 francs ; la Suisse transporte 1.000 francs pour 1 fr. 10.

Si donc la poste française a des excédents de recettes, c'est surtout grâce à l'élévation de ses tarifs dans la plupart des cas.

CHAPITRE IV

ÉTENDUE DU MONOPOLE DE L'ÉTAT ET TENDANCES ACTUELLES DE LA LÉGISLATION POSTALE. — RÉFORMES POSSIBLES.

I

Le monopole de la poste porte sur deux catégories de correspondances :

- 1° Les correspondances officielles ;
- 2° Les correspondances des particuliers.

A. — *Dépêches expédiées pour le service de l'Etat.*

A l'origine, la poste ne fut employée, nous l'avons vu, que pour le seul service du roi. Longtemps le souverain seul ou les personnes voyageant pour les affaires du souverain, pour les affaires de l'Etat, eurent la faculté de se servir de la poste. Aujourd'hui l'évolution accomplie a fait de la poste une institution utile à tous et à sa fonction unique ancienne s'en est ajoutée une seconde : le transport des correspondances privées. Les deux fonctions coexistent, mais elles se distinguent l'une de l'autre en ce que les correspondances des services publics sont en général transportées en franchise (1),

(1) La franchise est l'exemption de taxe accordée par la loi à certaines correspondances transportées par la poste, relatives au ser-

tandis que les correspondances privées sont soumises à des taxes fixées par la loi.

La règle posée par l'instruction générale sur le service des postes (art. 2), relativement aux correspondances officielles, est ainsi formulée :

« Le service des postes est exclusivement chargé du transport : 1° des dépêches expédiées pour le service de l'Etat. »

Certaines catégories de correspondances de l'espèce sont cependant exceptées du monopole. Ce sont :

1° Les lettres de service transportées sous bande d'un poste à l'autre par les agents des douanes porteurs d'une feuille signée de leurs chefs, et leur donnant commission, pour chaque cas, d'effectuer ce transport ; cette feuille doit indiquer le nombre et les adresses des lettres ainsi transportées ;

2° Les avertissements des receveurs de l'enregistrement distribués ouverts et sans frais par les soins des maires aux redevables de cette administration (Décision ministérielle du 6 avril 1831), mais sans réciprocité de

vice de l'Etat.

Il y a plusieurs espèces de franchises : celle qui résulte de la qualité seule de l'expéditeur (Président de la République, sous-secrétaire d'Etat, des postes et télégraphes) ; celle qui est accordée à la qualité seule du destinataire (ministres, présidents des grands corps de l'Etat, procureur de la République, préfets dans leur département, etc.) ; celle qui résulte des qualités réunies de l'expéditeur et du destinataire. La qualité de l'expéditeur doit apparaître sur la suscription d'après un mode établi qu'on appelle contre-seing. La base de la législation des franchises est dans l'ordonnance royale du 17 novembre 1844.

la part des destinataires (Circulaire du 30 novembre 1836) ;

3° Les avertissements des percepteurs aux contribuables de leur circonscription.

B. — *Correspondances des particuliers.*

Le transport des correspondances privées, à l'origine rigoureusement interdit, plus tard autorisé exceptionnellement, puis service facultatif, est devenu un monopole pour l'Etat.

Que comprend quant à la correspondance privée, le monopole du service des postes ?

L'arrêté du 27 prairial an IV englobait dans le monopole par son article 1^{er} : 1° les lettres ; 2° les journaux, feuilles à la main et écrits périodiques de toute nature ; 3° les paquets et papiers du poids de 1 kilogramme et au-dessous, sans autre restriction que les sacs de procédure et les papiers uniquement relatifs au service personnel des entrepreneurs de voitures (art. 2). La loi du 25 juin 1856, article 2, et le décret du 16 octobre 1870 ont supprimé tout d'abord ce monopole en ce qui concernait les ouvrages périodiques et les journaux non politiques formant un paquet de plus de 1 kilogramme ou faisant partie d'un paquet de librairie dépassant le même poids, puis la loi du 6 avril 1878, article 8, pour « les journaux, recueils, annales, mémoires et bulletins périodiques, ainsi que pour tous les imprimés quel que soit leur poids, mais à la condition d'expédier soit sous

bandes mobiles ou sous enveloppes ouvertes, soit en paquets non cachetés et faciles à vérifier ».

Actuellement donc, le monopole de la poste quant aux correspondances privées s'applique seulement aux deux sortes d'objets suivants :

1° Lettres ;

2° Paquets de papiers du poids de 1 kilogramme et au-dessous.

La loi ne définit pas la « lettre », il serait d'ailleurs difficile de donner de ce mot une définition précise : car les correspondances peuvent affecter les formes les plus diverses, et en outre telles ou telles de ces correspondances sont soumises à des règles différentes quant au monopole de la poste, selon qu'elles seront transportées par telle ou telle personne. Nous adopterons la définition suivante qui nous paraît suffisamment précise : « Tout objet manuscrit ou imprimé, expédié sous enveloppe close ou à découvert, présentant un caractère de correspondance actuelle et personnelle » (1). De ce que la correspondance doit, pour constituer une lettre, avoir le double caractère actuel et personnel, on en conclut que, d'une part, les correspondances anciennes, d'autre part, les autographes et autres documents analogues échappent au monopole postal (2).

(1) Jacotey, *Traité de législation et d'exploitation postales*.

(2) L'absence de date, de signature, de lieu d'origine, de lieu où la remise doit être faite n'enlève pas à un écrit sa qualité de lettre missive. Dalloz, t. XXXVI, p. 35, note 2. Peu importe aussi que les lettres soient cachetées ou non.

Les paquets et papiers du poids de 1 kilogramme et au-dessous constituent la seconde catégorie des objets dont le transport est exclusivement réservé à l'administration des postes (art. 1^{er}, arrêté du 27 prairial an IX). Quel est le sens exact de cette expression « paquets et papiers » ? L'arrêté de prairial an IX a-t-il entendu comprendre dans sa prohibition, outre les papiers, les paquets de toute nature, même ceux de marchandises ? A la simple lecture, on serait tenté de le croire. La jurisprudence s'est toujours prononcée en ce sens et l'administration a partagé sa manière de voir (1). Peuvent donc être transportés autrement que par la poste, sans qu'il y ait contravention, les paquets contenant des objets de correspondance, lors même que lesdits paquets ne pèseraient pas plus de 1 kilogramme (2).

Telle est, sommairement délimitée, l'étendue du monopole postal. Sont donc en dehors de lui certains services remplis par la poste et notamment les transports de journaux, recueils, annales, mémoires, bulletins périodiques, ainsi que tous les imprimés, livres, échantillons, valeurs, finances et objets précieux, cela en vertu de la loi des 23 juin 1836, article 2 et 6 avril 1878,

(1) Affaire Hamoir ; avis de l'administration, cité par le procureur général. Dalloz, *Rép.*, V^o *Postes*, p. 22.

(2) Toutefois, quelques objets manuscrits sont étrangers au monopole postal bien que leur poids n'atteigne pas 1 kilogramme ; ce sont : 1^o les sacs ou dossiers de procédure ; 2^o les papiers relatifs au service personnel des entrepreneurs de voitures et autres moyens de transport ; 3^o les registres, cartes et plans. — Cf. Cazes, *Le monopote postal*, Paris, 1900, p. 83 et s.

article 8. De même, sont demeurés sous le régime de la libre concurrence : les transmissions de fonds sous forme de mandats de poste ou de mandats télégraphiques (1), payables dans tous les bureaux de poste ; les recouvrements de valeurs pour les particuliers (2) ; les envois contre remboursement (3) ; la gestion de la Caisse nationale d'épargne. Enfin, sans jouir non plus d'un privilège exclusif, la poste sert de correspondant aux journaux pour le service des abonnements (4) ; à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, à la Caisse des dépôts et consignations pour le service des sociétés de secours mutuels, etc... (5).

Le télégraphe est constitué, comme la poste, en monopole d'Etat. La loi du 2 mai 1837, contemporaine de la télégraphie aérienne, défend de « transmettre, sans autorisation des signaux d'un lieu à un autre, soit à l'aide des machines télégraphiques, soit par tout autre moyen ». L'article 1^{er} du décret-loi du 27 décembre 1851, rendu à l'origine de la télégraphie électrique, porte, de son côté, qu' « aucune ligne télégraphique ne peut être établie ou employée à la transmission des correspondances que par le Gouvernement ou avec son

(1) Cf. Règlement du 24 février 1817 ; décret du 25 mai 1870 ; loi du 29 juin 1882 pour les mandats-poste, et pour les mandats télégraphiques art. 4, loi du 4 juillet 1868.

(2) Loi du 5 avril 1879.

(3) Loi du 20 juillet 1892.

(4) Loi du 5 avril 1879, art. 9.

(5) Loi du 7 juillet 1900.

autorisation », et il renouvelle l'interdiction de « transmettre sans autorisation des signaux d'un lieu à un autre soit à l'aide de machines télégraphiques, soit par tout autre moyen ».

La loi du 29 novembre 1850 a corrigé ce qu'il y avait d'excessif dans la prohibition faite aux particuliers de se servir de la voie télégraphique pour la transmission de leurs dépêches ; et le monopole de l'Etat se trouve ainsi réduit à l'établissement et à l'exploitation des lignes. Bien plus, il peut être construit avec l'autorisation du Gouvernement des lignes d'intérêt privé (Décret, 27 déc. 1851, art. 1^{er}).

Les lois mentionnées ci-dessus qui confèrent à l'Etat le monopole télégraphique visent la transmission des signaux d'un lieu à un autre par un moyen quelconque. Elles s'appliquent dès lors, avec toutes leurs conséquences, à la téléphonie aussi bien qu'à la télégraphie électrique.

II

La législation française, quoique tardivement, a compris quel illogisme et quelle injustice s'attachaient au tarif gradué d'après la distance ; en 1848, elle adopta l'unité de taxation, la seule équitable et facile à mettre en pratique (1). Aujourd'hui, les tarifs sont identiques

(1) L'unité de taxation ne s'applique qu'aux objets de correspondance d'une même catégorie : il est juste que suivant leur nature les objets de diverses natures soient soumis à des tarifs différents.

« En effet, pour les correspondances, comme pour les marchandises

sur toute l'étendue du territoire français, y compris la Corse, l'Algérie et la Tunisie. Pour les lettres ne pesant pas plus de 15 grammes, le tarif est de 15 centimes ; il est de 5 centimes pour les imprimés et de 2 centimes pour les journaux ne pesant pas plus de 50 grammes (1).

Débarrassée de la taxation prohibitive reposant sur la double combinaison de la distance et du poids et ne tenant plus compte que de ce dernier élément, notre législation avait encore un pas à faire pour donner au tarif le plus grand caractère possible de modération. Afin d'y parvenir, elle s'est efforcée de tarir de plus en

ordinaires, les tarifs doivent tenir compte de la valeur relative des objets transportés. De même que les compagnies de chemins de fer ou de navigation n'appliquent pas un seul et même tarif à toutes les marchandises, mais font une différence entre celles de prix et celles de peu de valeur ; de même le service postal est tenu de graduer les frais de port suivant la valeur des objets qui lui sont confiés. La lettre, qui suppose une communication d'une certaine importance, devra payer plus cher que l'imprimé qui ne présente qu'une offre banale de services ou le journal qu'on répand par milliers d'exemplaires.

« Le principe généralement admis en matière de transports qu'il ne faut demander à la marchandise que ce qu'elle peut payer, trouve également son application dans la tarification postale. Un tarif unique basé sur la moyenne des frais d'exploitation, appliqué à tous les objets de correspondance, serait trop élevé pour certains d'entre eux, les journaux par exemple.

« Le prix de vente en serait doublé ou triplé. Pour les imprimés, les échantillons, le tarif deviendrait prohibitif ; ils cesseraient de circuler par la poste, ce qui nuirait au développement des relations commerciales. » Jacotey, *op. cit.*, p. 280.

(1) Les journaux qui ne sortent pas d'un département ou des départements limitrophes bénéficient d'une réduction de moitié du tarif.

plus dans leur source les causes d'élévation du prix de revient : d'une part, le crédit accordé aux particuliers pour l'envoi de leurs correspondances et, d'autre part, la responsabilité de l'administration postale. Enfin, pour accroître encore davantage la modicité du tarif, elle a obtenu des compagnies concessionnaires de l'exploitation des voies ferrées des avantages appréciables.

La première entrave à la modicité du tarif postal serait, en effet, le crédit accordé par l'administration qui laisserait aux expéditeurs la latitude absolue de ne point affranchir leurs correspondances, et de se décharger du soin d'acquitter la taxe sur la personne du destinataire (1).

Une telle pratique donnerait lieu à un accroissement considérable des frais d'exploitation, en contraignant l'administration à procéder elle-même au recouvrement de la taxe ; il y aurait là une cause de lenteurs dans le

(1) L'affranchissement préalable des lettres par l'expéditeur est facultatif. En 1878, M. Talandier, député, avait présenté un amendement ainsi conçu : « L'affranchissement est obligatoire. » L'amendement fut combattu par le ministre des finances, M. Caillaux : « Pour la bonne solution de cette question, dit-il, il faut au préalable, qu'il y ait un accord international..... C'est là une question qui doit être examinée et résolue d'abord dans les congrès internationaux. » Sur cette réponse, la proposition fut retirée par son auteur.

L'affranchissement obligatoire qui n'a existé en France que pour la correspondance locale, à l'époque de la petite poste, est la règle en Espagne, en Grèce pour les lettres circulant à l'intérieur. En Russie et aux Etats-Unis, au Canada, on ne donne pas cours aux objets non préalablement affranchis.

service et, de plus, il se pourrait que la responsabilité pécuniaire des agents fût engagée. D'autre part, ce serait exposer l'administration à courir les risques de n'être point payée par le destinataire. Dans la pratique, que de lettres taxées sont, en effet, l'objet d'un refus de la part des destinataires, des expéditeurs eux-mêmes, et finissent après avoir compliqué le service, par tomber en non-valeurs ! C'est pour éviter ces inconvénients que les lois et les règlements postaux donnent une prime à l'affranchissement en décidant que les lettres non affranchies au départ seront surtaxées. Ainsi, le tarif qui est de 0 fr. 15 pour les lettres du poids maximum de 15 grammes, est porté à 0 fr. 30 pour ces mêmes lettres si elles n'ont pas été affranchies au départ (1).

Les raisons d'adopter la prime à l'affranchissement ont été parfaitement exposées par M. Ansault : « De ce que la liberté du public doit être respectée, dit-il, il ne s'ensuit pas que la taxe doive être la même pour la lettre non affranchie que pour la lettre affranchie. La rétribution doit être corrélative au service rendu. Si avant l'usage des timbres-poste il pouvait y avoir égalité de frais pour l'administration dans les deux cas, le

(1) La prime à l'affranchissement était à l'origine de 50 0/0 (Loi du 20 mai 1854). La loi de 1871 l'avait portée à 60 0/0 ; celle de 1878 l'a élevée à 100 0/0. — En France, en Angleterre, en Belgique, en Portugal, la surtaxe est progressive d'après le poids de la lettre. — En Allemagne, en Autriche, dans les Pays-Bas elle est fixe quel que soit le poids. En Serbie, où l'affranchissement est facultatif, il n'existe pas de prime à l'affranchissement : la taxe est la même que la lettre soit affranchie ou non.

service est aujourd'hui plus onéreux d'un côté que de l'autre.

« La lettre affranchie ne donne lieu à aucun décompte, à aucune inscription, à aucun risque : la lettre non affranchie exige, au contraire, des dispositions spéciales, au départ et à l'arrivée (comptabilité, responsabilité pécuniaire des agents, risques de pertes pour le Trésor, en cas de rebut). Cette dernière lettre doit donc payer plus cher. S'il en était autrement, d'ailleurs, on arriverait à faire peser sur ceux qui paient d'avance, des frais d'administration spéciaux nécessités par ceux qui imposent à la poste l'obligation de recouvrer sa rémunération après l'accomplissement du service. L'injustice serait donc d'autant plus criante que le public est libre de son action et que celui qui n'affranchit pas agit de propos délibéré, il doit donc supporter seul les frais du supplément qu'il réclame » (1).

Pour manifester la tendance qui la pousse à donner au prix de revient le taux le plus bas possible, la législation française a posé comme principe fondamental dans les rapports de la poste avec les particuliers, la non-responsabilité de l'administration pour la transmission des correspondances et le transport des objets qui lui sont confiés. Il paraîtrait bien, à ne considérer l'administration postale que comme une personne morale ordinaire, exploitant suivant les règles propres à l'économie

(1) Ansault, Cours d'exploitation postale professé à l'Ecole supérieure de télégraphie.

privée, que logiquement elle devrait être déclarée pécuniairement tenue des fautes commises au cours de sa gestion. Bien plus, pratiquement, on ne peut nier que le principe de la non-responsabilité n'ait des conséquences fâcheuses. Mais, au point de vue économique, le seul qui nous importe, la question n'est point là : il s'agit de savoir s'il n'est pas préférable d'avoir un tarif général réduit sans responsabilité qu'un tarif général élevé avec responsabilité. En s'exonérant de la responsabilité de droit commun, telle qu'elle est définie par l'article 1382 du Code civil, et de celle encourue par les entrepreneurs ordinaires de transports aux termes des articles 1783 du Code civil et 103 du Code de commerce, l'Etat n'a point entendu, abusant du privilège qu'il tient du monopole, se dérober aux conséquences de ces dispositions légales (1). Son but, comme celui des compagnies de chemins de fer qui, pour le transport de certaines marchandises, ont adopté des tarifs spéciaux avec clause de non responsabilité (2), a été de faire bénéficier les expéditeurs de correspondances de taxes réduites. Si, en effet, l'Etat transporteur de

(1) C'est à ce point de vue trop étroit que se place M. Paul Leroy-Beaulieu quand il critique le principe de la non-responsabilité en disant : « L'Etat qui est à la fois l'organisme qui fait la loi et qui l'applique est le propre et le seul juge de sa responsabilité. Les citoyens dans des différends avec lui se trouvent toujours dans une position inférieure à celle qu'ils auraient s'ils étaient en face de simples particuliers ou de compagnies. » Leroy-Beaulieu, *Traité d'Economie pratique*, t. I, p. 673.

(2) Colson, *Transports et tarifs*, p. 499 et s.

correspondances était responsable des objets à lui confiés, il aurait à répondre des pertes, des détériorations s'il n'établissait pas qu'elles étaient impossibles à éviter. Il en résulterait pour lui l'obligation de comprendre dans ses frais d'exploitation les sommes nécessaires pour couvrir les risques. Or, l'entrée en compte de ces frais aurait sa répercussion inévitable sur le tarif.

Et, que l'on n'objecte point que l'Etat en se chargeant du transport des correspondances n'agit pas en tant que puissance publique, mais comme le ferait une industrie privée à laquelle serait affermée l'industrie de la poste. L'assimilation serait inexacte : si l'Etat se fait ici entrepreneur, c'est pour la satisfaction des besoins sociaux et non par un étroit esprit de lucre, qui animerait une entreprise privée non sérieusement organisée. Dans l'hypothèse où une administration particulière serait substituée à l'Etat, il est hors de doute que, ayant à cœur d'offrir ses services au prix le plus bas possible, elle n'agirait pas autrement que l'Etat.

Au motif économique mis en avant pour justifier la règle de la non-responsabilité de l'Etat en matière postale, vient s'en adjoindre un autre, celui-ci tenant au mécanisme spécial du service des postes. Le dépôt, la transmission et la remise des objets confiés à l'administration postale ne font point l'objet d'une constatation contradictoire. Il deviendrait donc aussi difficile à l'expéditeur d'une lettre ou d'un échantillon ordinaires

d'en prouver le dépôt à la poste qu'à cette dernière d'en justifier la livraison. Même la preuve de la perte fût-elle établie, l'Etat n'en conserverait pas moins le bénéfice de l'irresponsabilité ; ceci en vertu de l'article 14 *in fine* de la loi du 5 nivôse an V qui porte que : « Les lettres affranchies et non chargées, pour lesquelles il n'est point délivré de bulletin, ni payé double port et leur délivrance ayant lieu sans en exiger de reçu, ne sont susceptibles d'aucune indemnité en cas de perte » (1). D'autre part, l'article 6 de la loi du 25 juin 1856 décide que « l'administration n'est en aucun cas responsable des détériorations ». Et l'article 4 de la loi du 25 janvier 1873 ajoute que « la poste n'est tenue à aucune indemnité soit pour détériorations, soit pour spoliation des objets recommandés ». Et enfin, l'article 8 de la loi du 5 avril 1879 décide que « la non responsabilité de l'administration existe en cas de retard des objets à distribuer par exprès ; l'administration n'étant tenue qu'au remboursement de la taxe d'exprès ».

En présence de tous ces textes, on ne conçoit point aisément une action intentée à l'administration à l'oc-

(1) Il faut supposer qu'aucune faute, qu'aucun délit même soit imputable aux agents des postes. En cas de faute ou de délit, la solution serait-elle la même ? La question n'est point tranchée nettement, ni en doctrine, ni en jurisprudence. — Cpr. sur ce point Sanlaville, *De la responsabilité civile de l'Etat en matière de poste et de télégraphe*, p. 73 et s. Mais il est reconnu que si, l'Etat n'encourt pas la responsabilité, l'agent, par la faute de qui la perte a eu lieu, peut être déclaré responsable personnellement.

casion d'un objet de correspondance : la non-responsabilité constitue la règle.

Par exception, la responsabilité de l'administration apparaîtra du fait d'une convention intervenue entre l'Etat et l'expéditeur ; mais encore dans ce cas, et bien que le tarif soit plus élevé que d'ordinaire, la loi décide que la responsabilité n'est jamais entière. A cet égard, une distinction s'impose entre les valeurs *déclarées* et les valeurs *recommandées*.

L'administration des postes, vis-à-vis des valeurs insérées dans les lettres déclarées, devient responsable jusqu'à concurrence de 10.000 francs, sauf le cas de perte par force majeure. Au cas où la valeur expédiée serait supérieure au chiffre fixé par la loi, l'Etat ne verserait jamais une indemnité pour couvrir l'excédent. En vertu de l'article 3 de la loi du 4 juin 1859 combiné avec l'article 10 de la loi du 25 juin 1873, l'administration est déchargée par la livraison des lettres dont le destinataire ou son fondé de pouvoir a donné reçu.

A l'égard des lettres et des objets recommandés et sous réserve du cas de force majeure, l'administration ne répond du dommage causé par leur perte que jusqu'à concurrence de la somme de 25 francs. Si au cours de leur acheminement les objets recommandés ont subi des détériorations ou s'ils ont été spoliés, l'administration n'est tenue de ces faits à aucune indemnité d'après les dispositions de l'article 4 de la loi du 25 janvier 1873.

Tandis qu'en matière postale, l'Etat dans quelques cas limitativement déterminés par la loi, peut être déclaré responsable ; en matière télégraphique son irresponsabilité est absolue, quelle que soit la cause du dommage : défaut de transmission, retard, erreur, altération, etc. La raison d'être de la non-responsabilité est ici la même qu'en matière du service des lettres ordinaires : « mettre l'Etat à l'abri d'une responsabilité pécuniaire qu'il encourrait à l'égard d'une modique taxe, responsabilité qui pourrait avoir de graves conséquences pour le Trésor public » (1). Pour ceux qui ne voient dans cette question de responsabilité qu'une question de degrés dans la taxe, la considération précédente est exacte, mais ce qu'on ne peut concevoir, c'est que, moyennant une surtaxe, on ne puisse pas engager la responsabilité de l'administration. Dans l'exposé des motifs de la loi du 29 novembre 1850, on ne peut trouver aucune atténuation à la rigueur du principe de l'irresponsabilité ; il y est simplement dit : « Il sera toutefois offert aux citoyens un moyen d'assurer une plus complète exactitude en payant une double taxe, mais dans ce cas même, la garantie d'exactitude reposera dans les précautions administratives, pour donner toute certitude à la transmission et *non dans la responsabilité de l'Etat qui doit toujours être mise à couvert contre des actions dont on ne peut mesurer la portée.* La ga-

(1) Rapport de M. Ferdinand Barrot, sur la loi du 29 novembre 1850.

rantie accordée à l'exactitude de transmission est tout à fait insuffisante ; aussi, pensons-nous qu'il y a quelque exagération de la part de l'État de se dérober à toute responsabilité en matière télégraphique : nous estimons qu'une responsabilité limitée incombant à l'Etat serait, pour ses agents soucieux du bon fonctionnement du service, un stimulant capable de leur faire apporter tous leurs soins dans l'exactitude des transmissions des télégrammes. Ainsi, seraient évités bien des préjudices causés par suite de graves erreurs dans les différentes opérations du service (1).

A la prime donnée à l'affranchissement, à la règle de la non-responsabilité, comme moyens d'abaisser les frais d'exploitation postale, la législation française afin de parvenir à réduire encore davantage le taux du prix de revient, a imposé aux compagnies concessionnaires de l'exploitation des voies ferrées des charges spéciales

(1) Il existe bien les télégrammes *collationnés* ou *recommandés* ; mais l'expéditeur n'a pas d'autre droit, en cas d'erreur de transmission, que celui de réclamer le remboursement du télégramme (art. 3 du décret du 16 avril 1878).

C'est surtout en cas d'erreur dans les transmissions des ordres relatifs à des marchés ou à des transactions de Bourse que les préjudices peuvent être considérables. M. Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français* du 5 janvier 1877, cite l'exemple d'un capitaliste lyonnais qui, quelque temps avant le fameux krach de 1882, ayant télégraphié à un agent de change d'acheter pour lui 100 actions d'une société déterminée, l'employé du télégraphe mit par inadvertance 1000 actions, au lieu de 100. Il en résulta assurément une perte que ni le capitaliste ni l'agent de change ne voulaient supporter. Ils actionnèrent l'Etat, mais ils furent déboutés.

relatives aux transports des correspondances. C'est en vertu de conventions placées à la base des concessions que, pour ces transports, le Trésor profite à la fois de la réduction générale des prix, conséquence fatale de la création des moyens de locomotion par la vapeur, mais encore de l'établissement de taxes spéciales et même d'exemption totale de taxes, constituant une des charges essentielles de la concession.

Au début du fonctionnement des chemins de fer on ne comprit point l'immense économie à retirer du nouveau mode de transports, si bien que les premiers cahiers des charges ne contenaient aucune stipulation intéressant l'administration postale. Mais lors des concessions postérieures, l'oubli fut réparé et l'on adopta le principe de la gratuité du transport des dépêches et des agents du service postal. Aujourd'hui, ce traitement de faveur subsiste, en vertu de l'article 56 du cahier des charges-type annexé aux conventions conclues avec les grandes compagnies en 1857 et en 1859, complété par toute une série d'actes bilatéraux plus récents (1), imposant aux compagnies des obligations dont les principales sont : 1° le transport gratuit des agents en service ;

(1) Cpr. arrangement relatif aux transports postaux non prévus par le cahier des charges, intervenues entre l'administration et les compagnies en 1864. — Cpr. nouvelles conventions conclues par l'Etat avec les compagnies et approuvées par les lois du 20 novembre 1883. — Cpr. arrêtés pris par le ministre des postes et télégraphes en vertu de la loi du 29 novembre 1850 sur la correspondance télégraphique privée et du décret du 27 décembre 1851 sur la police des lignes télégraphiques.

2° l'affectation gratuite dans chaque train de voyageurs de deux compartiments au service postal ; 3° le transport gratuit dans chaque train d'une voiture spéciale appartenant à l'administration des postes, en cas d'insuffisance de ces compartiments (1) ; 4° le droit pour l'administration des postes de disposer dans chaque sens, d'un train dont l'horaire est fixé par elle ; 5° le transport des voitures nécessaires au service postal, outre celle qui est transportée gratuitement et la mise en marche de trains supplémentaires demandés par la poste, moyennant des prix inférieurs aux prix ordinaires (2).

Pour le service de télégraphie, le cahier des charges ne stipulait primitivement que l'obligation de donner certaines facilités à l'Etat pour l'établissement des lignes le long des voies ferrées, et de transporter gratuitement le personnel chargé de leur surveillance. Mais l'administration des télégraphes, se basant sur le fait que l'établissement des réseaux indispensables à la sécurité de la circulation sur les chemins de fer est soumis à son contrôle et sur ce que leur usage pour le service commercial entraîne une dérogation à son monopole, insère aujourd'hui dans les autorisations indispensables aux compagnies, des clauses accordant le transport gratuit de tout le personnel et de tout le matériel télégraphique.

(1) La poids de ces voitures, propriété de l'administration, ne peut dépasser 8.000 kilogrammes ; l'entretien en est fait aux frais de l'administration sauf pour les châssis et les roues dont l'entretien est à la charge de la compagnie. Humbert, *Traité de chemins de fer*.

(2) Colson, *op. cit.*, p. 335.

Les avantages économiques qui ressortent de ce régime de faveur sont trop saillants pour qu'il soit nécessaire d'y insister : ils ne cesseront de s'accroître parallèlement à l'extension du service postal due au nombre sans cesse plus élevé des lettres, circulaires, journaux, plis de commerce, etc.

Les effets bienfaisants de la tendance actuelle, consistant à doter les tarifs postaux de la plus grande modération en abaissant de plus en plus le coût du service, sont contrecarrés, croyons-nous, par une tendance inverse consistant à multiplier les attributions de la poste. On lui a confié toute une série de services divers dont quelques-uns sans aucun rapport avec sa mission, limitée, comme nous l'avons déjà dit, à propos du service des recouvrements de valeurs commerciales ou autres, à la transmission des correspondances de toute nature écrites, télégraphiées ou téléphonées. A son attribution première sont venues s'en ajouter d'autres : abonnement aux journaux et publications périodiques ; fabrication de timbres-poste (L. 5 avril 1879) ; recouvrements des sommes dont sont grevés les envois contre remboursement (L. 20 juillet 1892) ; encaissement des fonds de sociétés de secours mutuels autorisées ; transport et remise au destinataire de colis dits postaux, soit par elle-même, soit par l'intermédiaire des compagnies de chemins de fer et autres entreprises de transport (LL. 3 mars 1881, 12 et 13 avril 1892) ; gestion de la Caisse nationale d'épargne (L. 9 avril 1881) ; réception pour le

compte de la Caisse des dépôts et consignations des versements aux caisses d'assurances en cas de décès ou d'accidents et à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (LL. 11 juillet 1868 ; 20 juillet 1886, décrets des 10 août 1868, 13 août 1877 et 28 décembre 1886) ; vente de timbres-quittance (arr. ministériel du 11 mai 1889) ; remise de sommations avec frais aux débiteurs des contributions directes (L. 13 avril 1898) ; perception des droits sur l'alcool dans le département de la Corse (arr. ministériel du 27 janvier 1898) ; instruction des demandes d'installation des lignes de transport d'énergie électrique et contrôle de ces installations (L. 25 juin 1895) ; envois de bulletins électoraux, de papiers militaires ; on lui a confié aussi la notification des sommations avec frais et des commandements concernant les contributions directes, les taxes assimilées, les amendes et les condamnations pécuniaires (1).

On ne saurait douter que le but du législateur en conférant à l'administration de la poste toutes ces attributions, n'ait été de donner une satisfaction plus large à l'intérêt commun. Mais deux points de vue sont à considérer quand on envisage le service postal : d'une part,

(1) La substitution des facteurs des postes aux porteurs de contraintes fonctionne depuis le 16 octobre 1902. Le service postal ne doit intervenir dans la notification des contraintes et des commandements qu'au fur et à mesure de la cessation de fonctions des porteurs de contraintes et seulement dans les localités d'une population inférieure à 20.000 habitants. — Cf. Rapport Sembat pour l'exercice 1903, p. 15.

l'intérêt social et, d'autre part, l'intérêt fiscal ; or le second risquerait d'être favorisé au détriment du premier si l'on persistait à vouloir accroître encore les fonctions de la poste. Toute attribution nouvelle augmenterait, en effet, les frais d'exploitation, exigerait un personnel plus nombreux (1), alors ne faudrait-il pas élever les tarifs actuels pour faire face à ces nouveaux frais ?

C'est bien le but contraire que le législateur doit s'efforcer d'atteindre en se détachant de plus en plus de la conception fiscale des postes et des télégraphes. « Ce grand service mérite qu'on lui fasse cet honneur. Il se place au point de vue moral, au premier rang de nos institutions nationales. Il n'en est pas une dont le fonctionnement touche d'aussi près à l'intimité des rapports sociaux. Il n'en est pas une qui exige de son personnel des qualités morales plus hautes, l'intégrité, la probité, la discrétion. L'Etat investi de la confiance du public, à un degré auquel d'ailleurs aucune société privée ne saurait prétendre, l'Etat, par ses innombrables agents reçoit chaque jour en dépôt non pas seulement une part considérable de la fortune publique, mais surtout les secrets des citoyens, dont il doit être le gardien scrupuleux...

Au point de vue politique, ce grand service des pos-

(1) C'est déjà dans le service français que les frais de personnel atteignent leur coefficient le plus élevé : 66 0/0 environ du total des dépenses.

tes et télégraphes contribue puissamment à cimenter l'unité nationale.

Il est dans l'ordre matériel, l'un des plus précieux instruments de l'activité du pays ; il est nécessaire au développement de la prospérité industrielle et commerciale.

Ce serait donc lui faire injure et le rabaisser que de l'envisager comme un service purement fiscal, uniquement destiné à procurer des ressources au budget. Il n'est pas de conception plus étroite et plus injuste ; il n'en est pas au point de vue matériel de plus imprévoyante.

« Que penserait-on d'un particulier dont l'industrie serait florissante, en pleine voie d'expansion et qui se refuserait à augmenter son outillage, à satisfaire aux besoins de sa clientèle, à améliorer comme il serait équitable la situation de son personnel ? » (1).

Telle ne doit pas être la manière d'agir d'un Etat bien organisé où le service de la poste se développe, progresse, dans l'intérêt social de la collectivité, dans l'intérêt politique du Gouvernement et non point dans son intérêt fiscal.

Cet idéal, en France, ne sera réalisé que le jour où certaines réformes seront accomplies.

La première, celle qui au cours de la plupart des lé-

(1) Rapport de M. Berteaux, député, pour l'exercice 1899, *Off.*, Ch., 1899, annexe n° 498, p. 332.

gislatures a fait l'objet de propositions de lois (1) et qui a particulièrement retenu l'attention de M. Millerand, lors de son passage au ministère du commerce et des postes, est relative à une modification des tarifs des lettres dans le sens d'une réduction. « J'estime, écrivait le ministre, qu'il conviendrait de réaliser la réforme du tarif des lettres en adoptant un tarif capable de donner une satisfaction réelle à la généralité du public français et de déterminer un accroissement sensible du mouvement épistolaire.

« Ce tarif qui fixerait la taxe initiale des lettres à 10 centimes établirait, en outre, une progression du prix de port décroissante relativement au poids » (2).

Voici quel serait le tarif :

Port des lettres simples, c'est-à-dire celles dont le poids n'excède pas 15 grammes : 10 centimes ;

De 15 à 50 grammes : 15 centimes ;

Au-dessus de 50 grammes, la taxe s'accroîtrait de 5 centimes par 50 grammes ou fraction de 50 grammes excédant.

Sans nul doute, ce tarif causerait une satisfaction ap-

(1) Proposition de M. Charles Rousse, député, déposée le 17 juillet 1898. — La dernière en date est celle de M. Georges Berry, déposée le 14 mars 1903, *Off.*, Ch., 1903, annexe n° 815.

(2) Rapport adressé au Président de la République par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes sur les conditions du fonctionnement de l'administration des postes et des télégraphes, le 1^{er} mai 1900, *Bulletin mensuel des Postes*, numéro de mai 1900, p. 154 et s.

précieée par le public et nous mettrait sur le même rang que les importants Etats d'Europe et les Etats-Unis d'Amérique qui, déjà, possèdent la taxe initiale de 10 centimes et un tarif dégressif quant au poids.

La réforme de la taxe postale entraînerait certainement un sacrifice temporaire pour le Trésor. Toutefois, il est probable que ce sacrifice resterait bien au-dessous du chiffre fixé par le Gouvernement.

Suivant le rapport de M. Millerand : «... l'abaissement du tarif des lettres et des cartes postales aurait pour conséquences financières, d'une part, une diminution de produits de 41.753.994 francs et, d'autre part, une augmentation de dépenses de 31.037.829 fr., soit une perte totale de 72.791.823 francs. »

L'établissement de ce chiffre est le résultat d'une erreur ; les deux sommes de 41.753.994 francs et de 31.037.829 francs ne doivent pas s'additionner. Cette erreur, l'honorable M. Berteaux l'a relevée, en disant dans son rapport sur le budget des postes en 1899 :

« La diminution de produits et l'augmentation de dépenses ne sauraient se cumuler ; à l'augmentation de dépenses correspondrait un accroissement supérieur de produits, à moins de procéder à des créations d'emplois inutiles. »

Le sacrifice qui résulterait, pour le Trésor, de la réduction des tarifs par un nombre d'objets égal à celui en circulation actuellement, s'élèverait donc au maxi-

mum à 41.753.994 francs. Mais, en réalité, il n'atteindrait pas ce chiffre, les abaissements de tarifs se traduisant toujours par un accroissement sensible de l'objet sur lequel portent ces abaissements. Comme conséquence de l'augmentation du nombre des objets de correspondance qui suivrait la mise en vigueur de la réforme, il faudrait nécessairement fortifier en même temps les moyens d'action de l'administration ; il faudrait renforcer le personnel, de là des dépenses supplémentaires, mais le supplément resterait inférieur à l'accroissement des produits. D'après une étude faite en 1900 par M. Decker-David, député, sur cette question, le coût d'un objet de correspondance est, pour l'administration, approximativement de 4 centimes. Avec le tarif de 10 centimes, chaque lettre apporterait donc à l'Etat un bénéfice de 6 centimes.

C'est pourquoi la perte budgétaire, résultat de la réforme des tarifs postaux ne peut se chiffrer, suivant la prétention de l'administration, par une somme de 72.791.823 francs, ni même de 41.753.994 francs. La commission du budget de l'exercice 1901 l'a évaluée pour la première année de la réforme à 22.500.000 fr.

On objectera, il est vrai, que la situation budgétaire actuelle constitue une sérieuse entrave à l'abaissement des tarifs.

Ces objections ne sont pas nouvelles ; elles furent déjà faites quand il s'est agi de la réforme des tarifs

postaux en 1848. Voici, en effet, un extrait du rapport établi par M. Emile de Girardin, au nom de la commission chargée d'examiner la proposition Glais-Bizoin relative au tarif de la poste aux lettres :

« La réforme du tarif de 1827 s'est présentée cinq fois à la tribune, en 1841, en 1842, en 1843, en 1844, en 1845 et cinq fois elle a été combattue ou écartée comme n'étant pas opportune ; quand le sera-t-elle donc ? Qui pourrait le prévoir, qui pourrait le dire ? Attendra-t-on que le budget se solde par un excédent de recettes sur les dépenses ? Admettre l'objection tirée de l'inopportunité, ce serait consentir à l'ajournement indéfini ; or, c'est ce que la Chambre ne saurait vouloir après l'éclatante manifestation qui a eu lieu dans la séance du 7 février 1845, où la taxe uniforme à 20 centimes a été adoptée à la majorité de 130 voix contre 129 voix...

« En matière d'impôt, si l'on attend jamais qu'une réduction soit opportune, on l'attendra toujours, car les dépenses ont une tendance naturelle à s'élever constamment au-dessus des recettes. Il y a des réductions d'impôts qui sont judicieuses ; il y en a qui ne le sont pas ; on peut citer des impôts qui ont succombé sous le poids des réclamations dont ils étaient l'objet : on n'en pourrait pas citer un seul qui ait poussé l'abnégation jusqu'à s'offrir lui-même en holocauste à l'opportunité. »

La réduction des tarifs s'impose, cessant de n'être

qu'un vœu platonique, elle deviendra bientôt, il faut du moins l'espérer, une réalité dont profitera la fortune publique.

Une autre réforme qui répondrait bien aux aspirations du public qui réclame un moyen pratique de recevoir de l'étranger, par lettres affranchies, des renseignements ou des pièces, sans imposer les frais d'affranchissement à la personne dont on demande l'intervention ou sans que le destinataire ait à supporter la taxe d'une lettre non affranchie, serait la création d'un timbre-poste international.

Son adoption se heurte évidemment à des obstacles provenant d'un côté, de l'obligation de conserver à chaque Etat le bénéfice intégral de la taxe des correspondances affranchies sur son territoire (1) et, d'un autre côté, de la diversité des systèmes monétaires. Le premier inconvénient ne serait pas insurmontable. « On peut supposer, par exemple, un Office centralisateur, tel que le Bureau international des postes de Berne, chargé de l'émission des timbres d'un modèle unique, en usage dans les relations internationales, dont le produit serait réparti entre les Etats adhérents, proportionnellement à l'importance effective de leur trafic évaluée à l'aide de statistiques. »

(1) C'est une règle admise dans l'Union postale que chaque administration garde en entier les sommes perçues pour l'affranchissement des correspondances déposées dans ses bureaux. Ainsi, on a remédié aux complications de l'ancien décompte.

Mais ce procédé ne ferait pas disparaître les difficultés résultant de la diversité des systèmes monétaires en usage dans les Etats. Bien que plusieurs propositions aient été faites pour les aplanir aucune d'elles n'a encore recueilli l'adhésion des Etats. « Pour résoudre cette question, il y a cependant un moyen bien simple qui n'offre qu'un seul inconvénient, et encore est-il bien petit, celui de compliquer la comptabilité. Voici ce moyen :

« Des tickets spéciaux d'un poids déterminé et d'un prix de 25 centimes, correspondant à la valeur du timbre-poste utilisé dans les relations internationales, seraient mis en vente aux guichets des bureaux de poste. La personne désireuse d'acquitter le montant de la taxe applicable à la réponse à sa lettre achèterait l'un de ses tickets — en indiquant le cas échéant le pays destinataire de son envoi — et l'insérerait ensuite dans sa lettre. La personne destinataire pourrait, contre la remise de ce ticket dans l'un des bureaux de poste de son pays, obtenir un timbre-poste d'une valeur de 25 centimes, et qui servirait à l'affranchissement de sa réponse. En un mot, chacun de ces tickets spéciaux constituerait simplement un mandat-poste d'une valeur uniforme de 25 centimes. Il serait traité comme le sont actuellement les mandats-poste de toutes valeurs. En fin de mois, chaque administration étrangère établirait un relevé de tous les tickets d'origine française qu'elle au-

rait payé pour le compte de la France pendant le mois précédent.

« De son côté, l'administration française adresserait également un relevé analogue à chacun des Offices étrangers, pour le compte desquels elle aurait payé des tickets.

Après acceptation des comptes mensuels ainsi échangés ou rectification s'il y a lieu, l'administration dresserait un résumé mensuel présentant l'avoir de la France et celui de chaque Office étranger correspondant.

« A l'aide de ce résumé, il serait établi, puis envoyé à l'acceptation de l'Office correspondant, un compte faisant ressortir la différence entre le montant des tickets émis par ce même Office et payés par la France d'une part et, de l'autre, le montant des tickets français payés par cet Office.

« La différence serait versée à l'administration créatrice, au moyen d'une traite à vue ou à courte échéance, ou mieux encore, serait comprise dans le compte des autres mandats-poste » (1).

Tel est le projet préconisé par M. Sembat et dont la commission du budget de 1902 a demandé la soumission au Congrès postal qui doit se tenir à Rome en 1904.

(1) Rapport fait au nom de la commission du budget chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1902, ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes (service des postes, télégraphes et téléphones), par M. Marcel Sembat, député. — *Off.*, Ch., 1901, annexe n° 2655.

Nous ne pouvons que former des vœux pour son adoption !

Bien qu'un champ très vaste reste ouvert aux réformes dans le domaine de la poste, nous bornerons là notre étude sur ce sujet pourtant si digne d'intérêt. Il faut rendre hommage aux efforts que M. Millerand, ministre du commerce et des postes (1), habilement secondé par M. Mougeot, sous-secrétaire d'Etat, a fait pour réaliser dans les limites du possible les réformes les plus urgentes.

Mais il reste encore beaucoup à faire pour mettre l'administration postale française de pair avec les administrations étrangères : il importe notamment de remédier aux lenteurs du service dans les régions rurales et montagneuses, pour cela il faut rompre avec une innovation nouvelle consistant à substituer aux facteurs locaux ruraux certains auxiliaires étrangers au service : il y a là une mesure qui menace non seulement le personnel des postes, mais encore et surtout la bonne administration et la régularité du service (2).

(1) Cf. Lavy, *L'œuvre de Millerand*.

(2) « Je ne sais quelle économie vous espérez retirer de la substitution de ces auxiliaires aux facteurs réguliers, aux facteurs actuels, fonctionnaires responsables expérimentés qui actuellement vous donnent toute satisfaction. Mais, je dis que le jour où vous aurez substitué un charron, un cordonnier, un forgeron, disposant de deux ou trois heures par jour pour faire une petite distribution, que vous l'aurez dis-je, substitué au fonctionnement régulier, ce jour-là vous aurez introduit la désorganisation dans le service régulier des

Il importe aussi, avant tout, de laisser la Poste dans son domaine propre, de ne point accroître ses attributions. La tendance contraire semble cependant prédominer puisqu'on voudrait encore la charger de l'envoi des actes de procédure, tels que citations à témoins, exploits d'ajournements par pli recommandé. Nous avons déjà suffisamment, croyons-nous, critiqué cette manière de faire pour ne pas insister davantage ici sur la réforme que l'on préconise, nous craindrions en le faisant d'aborder la question trop longue et trop complexe de l'extension du service des postes dans des limites véritablement indéfinies.

Il serait fort légitime aussi de réduire la taxe kilométrique d'express pour la distribution des télégrammes en dehors des limites du périmètre de distribution gratuite. Cette taxe qui, depuis le 1^{er} janvier 1896, est fixée : à 50 centimes pour le premier kilomètre ; et à 30 centimes pour chacun des kilomètres suivants est supérieure à la dépense réelle. L'administration ne devrait pas réaliser de ce chef un bénéfice, si faible soit-il ; aussi conviendrait-il de modifier les tarifs en vigueur pour ce service, en réduisant, soit de 50 centimes à 40 centimes la taxe à percevoir pour le premier kilomètre, soit de 30 centimes à 25 centimes la taxe à percevoir pour chacun des kilomètres suivants.

postes. » Discours de M. Rouanet, député, prononcé à la Chambre, séance du 30 janvier 1903. — *Off.* du 31 janvier 1903.

Enfin, le régime téléphonique demanderait à être réformé dans ce qu'il a de défectueux. D'abord, les tarifs fort élevés sont prohibitifs et de plus disproportionnels au service rendu ; le système de l'abonnement forfaitaire doit faire place au régime plus logique et plus équitable des conversations taxées (1).

(1) Cf. Rapport de M. Sembat, député, pour l'exercice 1903, p. 580 et s.

Vu :

Lyon, le 24 juillet 1903,
Le Président de la thèse,
E. BOUVIER.

Vu :

Lyon, le 25 juillet 1903,
Le Doyen,
E. CAILLEMER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 27 juillet 1903,
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
G. COMPAYRÉ.

BIBLIOGRAPHIE

- Batbie (A.).** — Traité théorique et pratique de droit public et administratif. Paris, 1862-1868, 7 vol. in-8°.
- Belloc (Alexis).** — Les postes françaises ; recherches historiques sur leur origine, leur développement, leur législation. Paris, 1886, 1 vol. in-8°.
- Berthélemy.** — Traité élémentaire de droit administratif. Paris, 1901.
- Boucard et Jèze.** — Eléments de la science des finances et de la législation financière française, 2^e éd. Paris, 1902.
- Borel.** — Statistique annuelle.
- Braut (Julien).** — Histoire de la téléphonie et exploitation des téléphones en France et à l'étranger. Paris, 1888.
- Brouilhet (Charles).** — Les fonctions sociales de la Caisse d'Epargne et la loi du 20 juillet 1895. Paris, 1897, in-8°.
- Bulletin mensuel des Postes et des Télégraphes*, numéro 1^{er} mai 1900,
- Cauwès.** — Cours d'économie politique, 3^e éd. Paris, 1893, 4 vol., in-8°.
- Cazes.** — Le monopole postal. Thèse, Paris, 1900.
- Colson (C.).** — Transports et tarifs, 2^e éd. Paris, 1898. — Les chemins de fer et le budget. Paris, 1896.
- Cossa (Louis).** — Doctrines économiques, trad. Bonnet. Paris, 1899, in-8°.
- Couteaux.** — Les monopoles industriels, 1886, in-8°.
- Denis.** — L'impôt. Bruxelles, 1889.
- Dictionnaire des finances de Léon Say.*
- Dictionnaire d'Economie politique de Léon Say et Chailley.*
- Dictionnaire général de l'Administration de Blanche.*
- Ducrocq.** — Droit administratif et législation financière, 6^e éd. Paris, 1881, 2 vol. in-8°.

Economiste français :

Année 1877, nos 13 janvier ; 10 février ; 24 février ; 21 avril.

— 1879, n° 11 octobre.

— 1888, n° 29 septembre.

— 1895, n° 21 septembre.

— 1897, n° 6 novembre.

— 1900, n° 13 janvier ; 18 et 25 août.

Esquirou de Parieu. — Traité des impôts, 2^e éd. Paris, 1867.

Fournier de Flaix. — Etudes économiques et financières. Paris, 1883, 2 vol. in-18.

de Foville (A.). — La transformation des moyens de transports et ses conséquences économiques. Paris, 1880.

Gaudillot. — Principes de la science des finances, 3 vol. in-8°.

Garnier (Joseph). — Traité de finances, l'impôt en général, 3^e éd. — *La Grande Encyclopédie*.

Herbert Spencer. — Essais de morale, de science et d'esthétique, trad. Burdeau. Paris, 1877, in-8°.

Humbert. — Traité des chemins de fer. Paris, 1891, 3 vol. in-8°.

Hume (V.). — Œuvre économique, trad. Formentin.

Jaccottey. — Traité de législation et d'exploitation postales. Paris, 1891.

Jourdan. — Economie politique. Paris, 1882, 1 vol. in-8°.

Lavialle de Lameillère. — Documents législatifs sur la télégraphie électrique en France. Paris, 1865.

Lavy. — L'œuvre de Millerand.

Lequien de la Neufville. — Origine des Postes chez les anciens et chez les modernes.

Leroy-Beaulieu (Paul). — Science des finances, 5^e éd. Paris, 1892.

Mac-Culloch. — Principes d'économie politique. Traduction A. Planche. Paris, 1863, 2 vol. in-18°.

Mill Stuart. — Principes d'économie politique. Ed. L. Roquet.

Pic (Paul). — Traité élémentaire de législation industrielle, 2^e éd. Paris, 1902-1903.

Picard. — Traité des chemins de fer. Paris, 1887, 4 vol. in-8°.

Proudhon. — Théorie de l'impôt.

Rau. — Finanzwissenschaft.

Revue contemporaine. — L'administration des postes en France son histoire, sa situation actuelle, numéro de mars 1863.

Revue des Deux-Mondes, numéro du 1^{er} mai 1847.

Sanlaville. — De la responsabilité civile de l'Etat en matière de postes et télégraphes. Paris, 1886.

- Say (Léon)**. — Les Finances. Paris, 1896,
Smith (Adam). — Richesse des nations, éd. Courcelle-Seneuil,
Stourm. — Systèmes généraux d'impôts. Paris, 1893, in-8°.
Vignes. — Traité des impôts.
Villey. — Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique. Paris, 1882,
in-8°.
Wagner (Adolphe). — Finanzwissenschaft. Leipzig, 1883, 3 vol.
in-8°.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

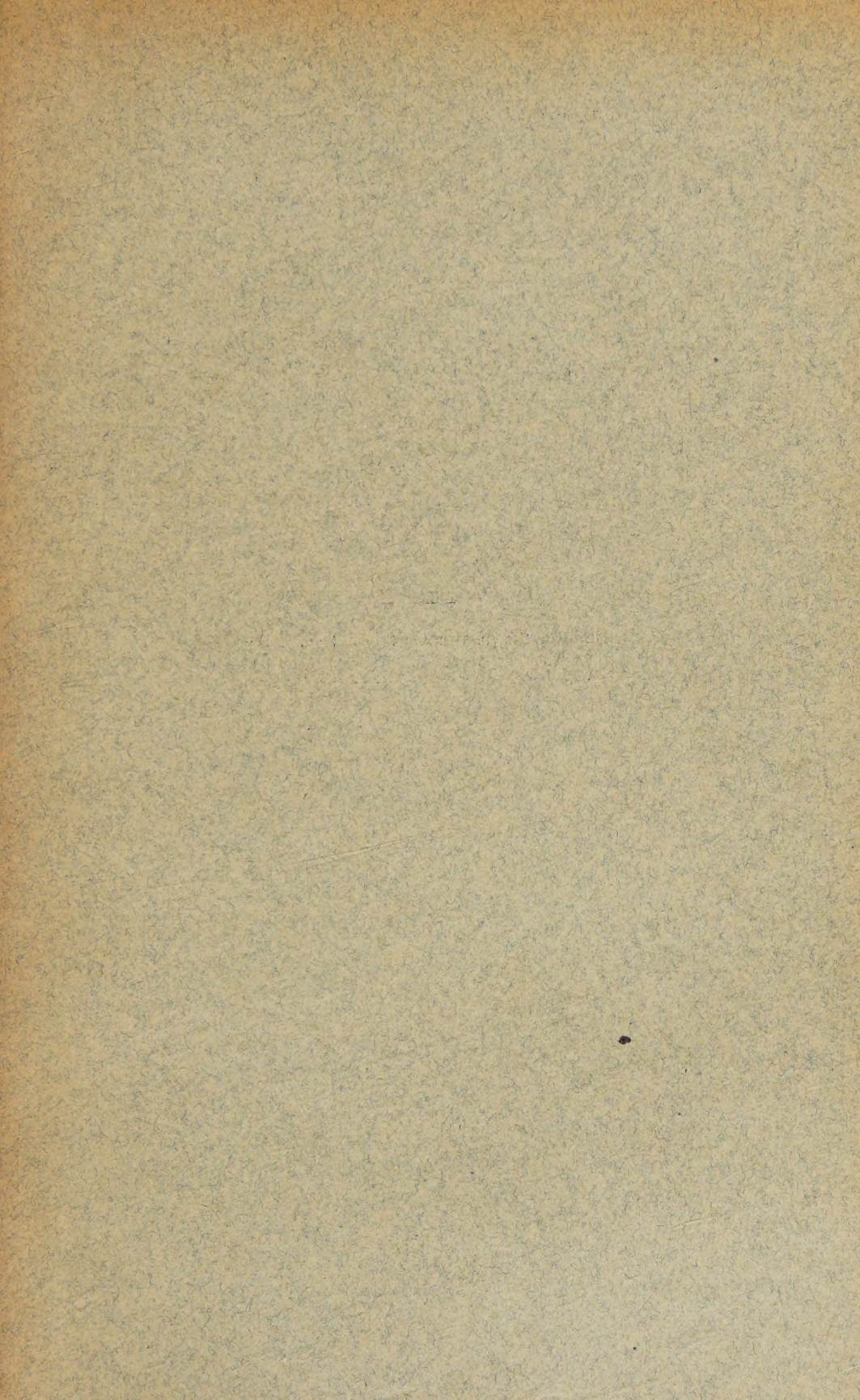
CHAPITRE PREMIER. — <i>Antiquité et début du moyen âge</i> .	4
Les Postes chez les Perses.	5
Les Postes chez les Grecs	6
Les Postes romaines.	7
CHAPITRE II. — <i>Les débuts du service postal en France</i> . .	14
SECTION I. — Moyen âge.	14
SECTION II. — Monarchie absolue	17
CHAPITRE III. — <i>De la Révolution à 1848</i>	36
SECTION I. — La Révolution	36
SECTION II. — Le Premier Empire.	43
SECTION III. — De la Restauration à 1848	44
CHAPITRE IV. — <i>Les Postes de 1848 à nos jours</i>	53
SECTION I. — République de 1848.	53
SECTION II. — Second Empire.	57
SECTION III. — Troisième République.	68
CHAPITRE V. — <i>Services accessoires remplis par la poste</i> . .	74
SECTION I. — Recouvrement des valeurs commerciales par la poste	74
SECTION II. — Caisse nationale d'épargne	75
SECTION III. — Colis postaux.	77
CHAPITRE VI. — <i>Les télégraphes et les téléphones</i>	81

SECTION I. — Les télégraphes	81
SECTION II. — Les téléphones.	93
CHAPITRE VII. — <i>Les communications internationales.</i>	96
Service postal international.	96
Service télégraphique international.	99
Service téléphonique international	101

SECONDE PARTIE

ORGANISATION FRANÇAISE ACTUELLE DU SERVICE DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

CHAPITRE I. — <i>Exploitation par monopole de l'Etat</i>	103
CHAPITRE II. — <i>Place des produits postaux dans les revenus de l'Etat.</i>	120
SECTION I. — Les produits postaux dans les divisions classiques des impôts.	120
SECTION II. — Les produits postaux dans la distinction des taxes et des impôts proprement dits.	134
CHAPITRE III. — <i>Tarification du service postal.</i>	152
SECTION I. — La tarification au point de vue rationnel	152
SECTION II. — Résultats pratiques financiers de l'exploita- tion postale	167
CHAPITRE IV. — <i>Etendue du monopole de l'Etat et tendan- ces actuelles de la législation postale. — Réformes possibles</i>	197
BIBLIOGRAPHIE.	231



Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
